

NATIONS UNIES

**COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'EUROPE**

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ**

UNITED NATIONS

**ECONOMIC COMMISSION
FOR EUROPE**

SEMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ



Distr.
GENERAL

Девятая Конференция по исследованиям
в области развития городов и районов

HBP/SEM.53/4
24 January 2002

Лидс (Соединенное Королевство),
9-12 июня 2002 года

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Дискуссионный документ по теме I

**ГОРОДСКОЕ ОБЩЕСТВО И ЭКОНОМИКА: ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ
СПРАВЕДЛИВОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕТОДОВ И
ПОЛИТИКИ ПЛАНИРОВАНИЯ**

ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ ПОДХОД

Дискуссионный документ, подготовленный Дэвидом Фэллом (Соединенное Королевство)
и В.К. Сторчевусом (Российская Федерация)

Предварительные замечания

"Из числа мыслимых городов мы должны исключить те, которые собраны из элементов, не связанных между собой единой нитью, общим внутренним правилом, видением или логикой. Города - это то же, что и сны: во сне можно увидеть все, что угодно, но даже самые неожиданные сновидения как ребус скрывают в себе желания или, напротив, страх. Города, подобно снам, состоят из желаний и страхов, даже если их связующая нить остается тайной, правила их жизни абсурдны, их видение обманчиво и во всем скрыто что-то неизвестное".

"Я не испытываю ни желаний, ни страха, - сказал Хан, - и мои сны - это плод работы моего разума или чистая случайность".

"Города также полагают, что они - плод работы разума или чистая случайность, но ни того, ни другого не достаточно, чтобы их стены оставались незыблемыми".

Итало Кальвино, "Невидимые города", 1974 год

Введение

1. При рассмотрении вопроса о том, как эффективное использование методов планирования и политики развития городов может содействовать процессу обеспечения социальной справедливости, возникает очень широкий круг вопросов, заслуживающих внимания. Кроме того, возможно применение весьма разнообразных подходов к этим вопросам. Один из подходов, который, однако, зачастую не учитывается ни в процессе исследований, ни в рамках политики, - это поведенческий подход.
2. Настоящий документ вводит такой подход и содержит краткий анализ ряда поставленных вопросов. В рамках этого поведенческого подхода рассматриваются схемы фактического поведения отдельных лиц и организаций в (городском) обществе и, в частности, мотивации их поведения. Это поведение и эти мотивации необходимо учитывать при разработке методов планирования и политики, нацеленных на создание устойчивых и удобных для проживания городов. Кроме того, могут существовать возможности для разработки методов политики, специально предназначенных для изменения поведения, с тем чтобы это поведение отвечало задаче улучшения условий проживания в городах.
3. Поведенческий подход уходит своими корнями в целый ряд различных дисциплин: экономику, социологию, географию, психологию, политические науки, этологию, биологию, антропологию и философию. В каждой из этих областей данный подход формировался по-разному. Более того, рассредоточение мыслительного процесса по этим разнообразным областям знаний препятствовало достижению последовательного прогресса и, на наш взгляд, ограничивало возможности для включения этого подхода в главное направление исследований. Это контрастирует, например, со статусом основного направления планирования землепользования и транспорта.
4. В области экономики, например, теории индивидуального поведения и поведения компаний¹, первоначально разработанные с целью сведения широкого разнообразия форм хозяйственной деятельности к управляемым схемам, все активнее подвергаются критике как приводящие к принципиально неверным концепциям с точки зрения как исследований, так и политики².
5. В областях социологии и философии в рамках более продуктивных направлений исследований, у истоков которых стоят такие мыслители, как Лефевр, Уорд, Иллич, Аткинсон, Томпсон³, изучение мира велось "снизу вверх", а не сверху вниз. Общим знаменателем исследований, проведенных этими и подобными им писателями и мыслителями, хотя он и необязательно носит строго поведенческий характер, является то, что они рассматривали схемы поведения реальных людей, а не те схемы поведения,

которые предписываются им политикой, основанной на идеологии, или ожидаются от них. Такой подход был исключен из основных методов разработки политики.

6. В результате этого последовательный и комплексный поведенческий подход к городскому развитию не получил достаточного развития. Однако в последние годы последствия этого упущения становятся все более очевидными, в частности потому, что внедряемые один за другим варианты политики в области регенерации городов во многих случаях по-прежнему оказывают ничтожно малое влияние или вообще не дают никаких результатов.

7. Весьма наглядной иллюстрацией в этом отношении является пример из недавнего прошлого одного города, название которого не указывается: вблизи бедного района жилой застройки на окраине города местный орган власти применил инновационный и эффективный подход к использованию финансовых средств, предоставленных как центральным правительством, так и местными органами управления, для создания торгово-промышленной зоны. Цель заключалась в том, чтобы создать рабочие места для безработного взрослого населения этого района, решив тем самым не только важную социальную проблему, но и экологическую проблему путем уменьшения потребности людей в передвижении. Этот план был тщательно разработан, с тем чтобы стимулировать развитие предприятий, которым, по всей вероятности, потребовались бы работники соответствующей квалификации, проживавшие в указанном районе, и в этом отношении данный план оказался успешным. Количество рабочих мест, занятых жителями этого района, превысило предусмотренный планом целевой показатель.

8. Однако большинство лиц, получивших рабочие места, незамедлительно покинули этот район, поскольку, получив работу, они пожелали проживать в более благоустроенном месте. Новые жители, переселившиеся в этот район, как правило, были безработными, так что, хотя с точки зрения создания рабочих мест этот план и был успешным, по его завершении чистое воздействие на район жилой застройки оказалось нулевым, а состояние окружающей среды - ухудшилось.

9. Многие из таких "незапланированных последствий" уходят своими корнями в поведенческую сферу. Вместе с тем беглый взгляд на комплекс проблем, связанных с обеспечением устойчивого развития городов и улучшением условий проживания в них, позволяет увидеть, что этой сфере уделяется незначительное внимание или же она мало изучается. В этих условиях представляется целесообразным рассмотреть в настоящем тематическом докладе проблемы городского общества и городской экономики с точки зрения поведенческой перспективы. В докладе приводятся доводы, подтверждающие

потенциальные выгоды от применения поведенческого подхода, сосредоточенного, в частности, на вопросах обеспечения социальной справедливости в городских условиях.

10. После этого введения в главе I приводится анализ широкого круга участников или субъектов, чье поведение имеет значение для обеспечения удобства проживания в городах. В главе II мы рассматриваем виды деятельности, осуществляемой этими субъектами в городских условиях, и анализируем, в частности, результаты или последствия этой деятельности, которые зачастую оказываются негативными. В главе III мы обращаем внимание на то, как различные элементы общества получают доступ к этим видам деятельности не только с физической точки зрения через систему транспорта, но и с социальной точки зрения. В главе IV рассматривается сам процесс изменения поведенческих схем. В частности, в этой главе анализируется вопрос о том, каким образом поведение отдельных лиц или групп лиц в городском обществе может быть изменено в целях более эффективного удовлетворения потребностей устойчивых и удобных для проживания городов. Оцениваются также последствия для политики и исследований. Глава V посвящена анализу некоторых препятствий на пути изменений⁴.

I. СУБЪЕКТЫ, УЧАСТНИКИ

11. В настоящем докладе термин "субъект" используется в его социологическом смысле для обозначения любого отдельного лица или любой организации, действующих в социальном окружении. В городском контексте этими "поведенческими единицами" в широком смысле являются: отдельные лица, домашние хозяйства, микрорайоны, общины, коммерческие предприятия, добровольные предприятия, профсоюзы, государственные организации⁵.

12. Каждый тип субъекта демонстрирует "поведение", причем поведение, характерное только для этого типа. Поэтому поведенческий подход к устойчивым и удобным для проживания городам требует от нас анализа поведения всех этих субъектов как в отдельности, так и в совокупности.

13. От поведения этих субъектов будет зависеть успех или неудача инициатив в области политики, направленных на обеспечение более устойчивого развития городов или улучшение условий жизни в них. Например, лица, арендующие жилье, делают выбор в пользу того или иного места жительства на основе баланса потребностей, связанных с передвижением, интересами семьи, работой, отдыхом и укладом жизни. Поведенческие последствия такого выбора не могут быть в каком-либо смысле идеальными с социальной, экологической или экономической точек зрения, так что традиционные теории едва ли могут дать в этой связи какие-либо объяснения. Владение автомобилем, например,

особенно трудно поддается аргументированию с социальной, экономической или экологической точек зрения. К примеру, реализуемый в Нидерландах проект HOMES показывает, что существует значительный психологический компонент, который необходимо инкорпорировать в понимание этой области поведения⁶.

14. Еще одним примером является рост пригородов или разрастание городов. Хотя этому и способствует владение автомобилем, несмотря на перспективу длительных поездок в школу, на работу или для проведения досуга, весьма значительное число отдельных лиц и семей желают проживать в пригородах. Какие мотивы движут ими? Если планирующие органы начнут ограничивать наличие (предложение) жилья в таких районах, представляется маловероятным, что спрос просто иссякнет.

15. Аналогичным образом частные предприятия должны, исходя из рациональных экономических соображений, делать выбор в пользу размещения в районах, имеющих доступ к рынкам, хорошие транспортные связи и обширное предложение недорогой рабочей силы, обладающей надлежащей квалификацией. Регулярные обследования предпочтений предпринимателей свидетельствуют о том, что дело обстоит именно так⁷. Однако, помимо этого, скорее по соображениям поведенческого порядка предприниматели также хотят размещать свои предприятия в местах, которые используются хорошей репутацией и где находятся другие предприятия аналогичного профиля и т.п.

16. В обоих случаях субъектам присущи поведенческие характеристики, которые, будучи необязательно рациональными, являются, тем не менее, очевидными и могут быть предметом анализа. В ходе проводившихся в последнее время исследований началось изучение этих вопросов⁸, однако, как представляется, относительно немногие из этих исследований были конкретно посвящены анализу действий и поведения субъектов в городских условиях.

17. Еще одной областью, в которой поведенческий подход может оказаться полезным, является область взаимодействия между различными типами или точнее группами субъектов. В настоящее время многие города испытывают на себе воздействие международной иммиграции и претерпевают весьма стремительные изменения в сфере демографической структуры⁹. В связи с этими явлениями возникают серьезные вопросы, связанные с многокультурностью, гражданством, религией и дискриминацией.

18. С этими событиями, где бы они не происходили, зачастую связаны противоречия внутри общества. Ниже мы высказываем мысль о том, что более глубокое понимание понятий "принадлежность" и "идентичность" может помочь нам понять эти противоречия.

19. Эти действия и взаимодействие всегда происходят в рамках конкретного комплекса ограничительных факторов, таких, как время, деньги и пространство. Особое значение имеет финансовый фактор. В краткосрочном плане заинтересованность субъектов в удовлетворении собственных потребностей требует получения доступа к достаточным финансовым ресурсам. Для самого города это предполагает наличие адекватной среды для производства благ и такой экономики, которая способна поддерживать действующих в ней субъектов. Без удовлетворительно функционирующей экономики трудно представить себе город, удобный для жизни людей.

20. В долгосрочном плане более существенное значение приобретает экологический фактор. Экономика, систематически истощающая ресурсы Земли, не является устойчивой¹⁰. Экономика удобного для проживания и устойчивого города должна в долгосрочной перспективе сократить свои "экологические следы"¹¹ до уровня, совместимого с задачей долгосрочного выживания. Процесс, направленный на обеспечение достижения этой цели, должен начаться как можно скорее.

21. На данном этапе следует сделать два дополнительных замечания. Во-первых, важно признать, что субъекты могут участвовать в широком круге социальных сетей и/или быть их членами¹². Такое участие может порождать многочисленные, потенциально противоположные виды поведенческого давления. Глава домашнего хозяйства может быть одновременно водителем, работником и игроком в гольф, и его поведение в городских условиях будет подвержено влиянию всех этих трех обстоятельств. Аналогичным образом предприниматель может быть коммерческим субъектом, работодателем и арендатором жилья, причем опять же с особой схемой поведенческих последствий.

22. Во-вторых, - и это имеет особенно важное значение в нынешнем контексте - жизненно важным компонентом социальной справедливости является распределение власти между субъектами. В условиях, когда некоторые субъекты располагают большими ресурсами, будь то финансовыми, интеллектуальными, правовыми или иными, чем другие субъекты, неизбежно существует дисбаланс власти. Поведение различных групп в городском контексте отражает этот дисбаланс, и поэтому в данной области политика, по крайней мере в принципе, могла бы быть ориентирована на решение данной проблемы, с тем чтобы обеспечить более устойчивое развитие городов и улучшение условий жизни в них¹³. Некоторые высказывают мысль о том, что этот дисбаланс является вопросом прав человека и что права доступа к (природным) ресурсам должны быть в конституционном порядке закреплены в понятиях гражданства.

23. ● *Каким может быть наиболее эффективный метод исследования фактического/потенциального поведения? По-прежнему ли применимы уже утвердившиеся посылки в отношении определений групп? Например, имеет ли "уклад жизни" более важное значение, чем принадлежность к социально-экономической группе?*
- *Каков применительно к предприятиям баланс между "материальными" и "моральными" факторами при принятии ими решений о месте размещения?*
 - *Какой набор факторов - уклад жизни, доход и т.д. - предопределяет желание арендаторов жилья проживать в пригородах? Как можно решить эту проблему, так чтобы "компактный город" стал более привлекательным для граждан?*
 - *Какие поведенческие исследования могли бы пролить свет на проблемы иммиграции в города и многокультурности?*
 - *Каким образом экологические ограничения могут быть включены в экономические соображения? Как можно изменить поведение субъектов, с тем чтобы улучшить качество жизни в условиях сдерживающих экологических факторов?*

II. ПОНИМАНИЕ ДЕЙСТВИЙ, ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОСЛЕДСТВИЙ

24. В городских условиях различные типы субъектов занимаются широким кругом различных видов деятельности. Для домашних хозяйств эти виды деятельности, как правило, включают работу, досуг, посещение магазинов, учебу; применительно к предприятиям они включают обслуживание потребителей, взаимодействие с поставщиками и регулирующими органами, выполнение функций работодателя и т.п. Для каждого типа субъекта характерна особая схема деятельности, хотя между различными схемами, несомненно, существуют совпадения и аналогии.
25. Исследования, проводившиеся в течение последних 20 лет в области окружающей среды, привлекли надлежащее внимание к проблеме объема отходов, образующихся в результате всей этой деятельности. Современные исследователи, такие, как Жирарде и Хендерсен¹⁴, как никогда ясно указывают на то, насколько неустойчивыми являются в действительности многие из наших сегодняшних моделей деятельности в городах.
26. В дополнение к этим экологическим соображениям можно в более общем плане рассмотреть целый ряд негативных последствий для городского общества, возникающих вследствие многочисленности видов деятельности, осуществляемой субъектами в процессе достижения ими своих целей. Полезно обратить внимание на проблемы

справедливости, обусловленные тем, что негативные последствия, как правило, ложатся непропорционально тяжелым бременем на более слабых членов общества, находящихся в ущемленном положении. Стоит также отметить, что одним из потенциальных определений преимущественного положения могла бы быть способность изолировать или иным образом защитить себя от этих негативных последствий.

27. Основные негативные последствия в городском обществе включают: безработицу; проблемы здоровья; недостаточный доступ к медицинскому обслуживанию; низкое качество жилья; низкое качество образования и ограниченный доступ к образованию; наркомания; и преступность. В большей или меньшей степени эти проблемы были характерны для городских районов на протяжении всей истории существования городов. В последнее десятилетие в западных странах наблюдается тенденция к постепенному сосредоточению этих проблем в определенных районах определенных городов. Некоторые общины подвергаются "многократным лишениям" и постепенно все больше отчуждаются от благ, создаваемых в результате экономического и социального прогресса. В странах с переходной экономикой весьма стремительные темпы изменений, наблюдавшиеся в прошедшем десятилетии, в некоторых случаях привели к весьма очевидным и тяжелым многократным лишениям. Несомненно, что в этих случаях в настоящее время ситуация такова, что значительное число людей не проживает в "удобных для жизни" городах¹⁵.

28. Поскольку традиционные методы политики если и не потерпели полную неудачу, то столкнулись с трудностями при решении сложных и взаимосвязанных проблем современной городской жизни, возможность применения поведенческого подхода, подхода "сверху вниз" или "коммунитарного подхода" представляется весьма реальной. Появляющиеся примеры¹⁶ указывают, в частности, на то, что решения, в соответствии с которыми вся совокупность элементов, присущих многократным лишениям, ставится под контроль общества, приводят к более устойчивым результатам. Аналогичная схема применима и к коммерческим предприятиям: экономические системы, в которых самостоятельные предприятия сотрудничают и взаимодействуют друг с другом в составе "групп" без формального руководства, оказываются более сильными, более жизнеспособными и быстрее развивающимися, чем те, которые не участвуют в таких группах.

29. В целом для городских зон повсюду в Европе характерно то, что экологические последствия современных схем поведения носят, по всей видимости, неустойчивый характер. Если поочередно рассмотреть каждую область экологического воздействия, мы увидим борьбу между регулирующими органами, производителями/поставщиками, технологией и потребителями/пользователями. С поведенческой точки зрения не всегда

очевидно, что субъекты, предоставленные самим себе, потребовали бы более экологически приемлемых решений, даже если существует тесная связь между их собственными действиями и последующим экологическим эффектом. Например, обследования¹⁷ показывают, что как потребители, так и предприниматели склонны считать, что об экологических проблемах должен заботиться кто-то другой и что изменение их поведения просто не входит в сферу их ответственности. (Те же обследования показывают также, что значительное число субъектов могут мыслить в одном направлении, а действовать - в другом).

30. Очевидно, что при рассмотрении этих глубоко укоренившихся проблем необходимо учитывать весь круг экономических, финансовых, социальных и экологических факторов. Понимание мотиваций поведения соответствующих субъектов может лишь способствовать уяснению ситуации.

31. ● *Каким образом понимание поведения субъектов может наиболее эффективно способствовать решению обсуждаемых проблем?*

- *Каким образом экологические проблемы могут быть поставлены в ряд приоритетных задач (для потребителей и предпринимателей), особенно когда речь идет о таких насущных проблемах, как здоровье, питание и преступность?*
- *Какие исследования поведенческих аспектов могут быть проведены, с тем чтобы наиболее эффективно содействовать решению проблем внедрения рыночных принципов в экономику городских зон в странах переходного периода?*
- *Каким образом можно способствовать применению субъектами устойчивых схем поведения?*

III. ДОСТУП

32. Поведенческий подход также оказывается весьма полезным при рассмотрении вопроса о том, как субъекты получают доступ к той или иной деятельности и избегают негативных последствий, о которых говорилось выше.

33. С физической точки зрения речь идет главным образом о доступе к транспорту и транспортной инфраструктуре. Обеспечение физического доступа к транспорту традиционно планируется по таким параметрам, как транспортные сети и виды

транспорта. Мало внимания уделяется поведению пользователей транспортными системами и мотивациям такого поведения.

34. Возросшая и высокая стоимость проезда на общественном транспорте и неспособность большинства населения приобрести личные автомобили вследствие низкого уровня доходов - все это создает значительные препятствия на пути повышения мобильности городского населения в странах, находящихся на переходном этапе. Хотя был отмечен некоторый рост мобильности в коммерческой сфере, наблюдается резкое сокращение количества регулярных поездок в город из пригорода и поездок для рекреационных, культурных и образовательных целей. Представляется весьма вероятным, что более глубокое понимание поведенческих причин этого изменения способствовало бы принятию надлежащих ответных мер на уровне политики.

35. Вместе с тем наряду с доступом к транспорту, встает - особенно с точки зрения социальной справедливости - вопрос о социальном доступе. Доступ к возможностям в области занятости, доступ к жилью, доступ к медицинскому обслуживанию, доступ к сетям, доступ к городским службам, доступ к политической инфраструктуре, доступ к Интернету, доступ к финансовым ресурсам, необходимым для участия в городской жизни - все это формы доступа, которые варьируются в зависимости от упомянутых нами типов субъектов и варьируются так, что при этом они либо улучшают, либо ухудшают условия жизни людей в городских зонах.

36. Доступ к приобретению квалификации также является одной из ключевых областей при рассмотрении вопроса об удобстве жизни людей в городских зонах. Не имея доступа к приобретению квалификации, люди не могут получить доступ к надежной, гарантированной и приносящей доход работе. Более того, без надлежащей квалификации отдельные лица могут быть лишены доступа к местным услугам здравоохранения, политической инфраструктуре и по существу всему кругу других компонентов, составляющих понятие удобства города для жизни людей. Аналогичный довод применим к предприятиям. Без надлежащей квалификации они не достигнут успеха.

37. Как правило, считается, что приобретение отдельными лицами надлежащих (базовых) профессиональных навыков должно обеспечиваться государством через обычную систему образования. Вместе с тем продолжаются дискуссии по поводу четкого разделения ответственности между государством, отдельным лицом и (будущим, последующим или нынешним) работодателем, когда квалификация становится более конкретной. Более того, разделение ответственности варьируется между субъектами или группами в обществе и зависит от уровня доходов и власти. Регенерация городов и соответственно развитие удобных для жизни городов требует того, чтобы

маргинализованные группы вновь получили доступ к приобретению профессиональных навыков, причем не просто пассивным образом¹⁸.

38. Поведенческий подход позволяет лучше понять эти вопросы. Предоставление или попытки предоставить людям возможности для обучения - все это хорошо и необходимо. Однако именно заинтересованность (или незаинтересованность) отдельных лиц будет обуславливать то, какими возможностями они воспользуются и каким образом. Если отдельные лица не видят явной будущей выгоды для себя от участия в программах профессиональной подготовки и обучения (т.е. если они не представляют себе свою будущую жизнь или возможность получения работы в результате такого участия), они с меньшей вероятностью будут участвовать в таких программах. Процесс предоставления доступа предполагает наличие не только средств доступа, но и понимание того, к чему может быть получен доступ.

39. В более общем плане социальный доступ означает процесс участия в городской, гражданской жизни. Во многих странах ЕЭК этот вопрос вызывает растущую обеспокоенность частично вследствие неоднократных неудач в реализации проектов регенерации городов и частично вследствие снижения уровня участия в выборах на местном и национальном уровнях. Некоторые страны берут на вооружение идею о том, что отдельные лица и предприятия должны быть вновь активно вовлечены в социальные, экономические и политические процессы, происходящие на местном уровне.

40. Консультация - это процесс, в рамках которого, по крайней мере имплицитно, применяется поведенческий подход или, возможно, "пользовательский" подход. Консультация может рассматриваться как формализованный процесс, направленный на обеспечение участия всех типов субъектов в выработке решений и политики. Вместо того чтобы формулировать политику на основе идеализированных или идеологических посылок, консультативный подход не только признает, что действующие в обществе субъекты действительно заинтересованы в процессах принятия решений, затрагивающих их жизнь, но также признает (по крайней мере имплицитно), что поведенческая реакция субъектов на решения в области политики и планирования развития городов будет существенным образом влиять на успех или неудачу этой политики. Расширение практики консультаций в области политики развития городов также ставит интересные вопросы, касающиеся как формулирования политики, так и проведения исследований.

41. Использование обследований и фокусных групп, например, имеет давнюю историю: в Соединенных Штатах оно началось в 50-е годы, а в Европе - в 60-е/70-е годы прошлого столетия. Сначала эти методы были разработаны как средство, позволяющее предприятиям оценивать вероятную реакцию рынка на новые продукты и услуги, однако

затем они распространились на политическую сферу и внедрились в процесс изучения удобства городов для жизни людей¹⁹. На местном же уровне консультативные подходы смешались с подходами, опирающимися на принцип участия.

42. С точки зрения исследований качественные опросы, количественные обследования (домашних хозяйств, отдельных лиц и т.д., по почте, по телефону или посредством собеседования) и этнографические методы (такие, как экспедиционные методы исследования, используемые в антропологии) обеспечивают основные каналы получения информации как о текущем (социальном) поведении в городских условиях, так и о потенциальном будущем поведении. Фокусные группы или группы отдельных лиц являются составной частью такого подхода. Однако в силу того, что такие группы более формально интегрированы в процесс формулирования политики и принятия решений, их объективность должна обязательно ставиться под сомнение. Их видение проблем неминуемо меняется в результате изменения характера их участия.

43. Насколько нам известно, эти вопросы решены не в полной мере. Остается еще большое число нерешенных вопросов (некоторые из которых сформулированы ниже). Тем не менее представляется однозначным то, что поведенческий подход призван играть ключевую роль в процессе рассмотрения, исследования и содействия облегчению доступа к благам городской жизни - доступа, являющегося жизненно важным элементом обеспечения удобства городов для жизни людей.

44. • *Какие исследовательские методы наилучшим образом позволяют понять поведение субъектов и их мотивации? Какова взаимосвязь между этими исследовательскими методами и процессами участия гражданского общества? Следует ли сохранять их отдельно друг от друга?*

- *Можно ли надлежащим образом измерить или количественно определить социальный доступ?*
- *Как варьируется доступ между различными группами в городском обществе, и каким образом можно сделать его более справедливым?*
- *Каким образом можно объяснить как субъектам, так и тем, кто разрабатывает политику, экологические и социальные последствия конкретных решений, касающихся доступа к транспорту и социальной сфере?*

IV. ИЗМЕНЕНИЯ

45. Методы финансового регулирования, планирования и другие методы политики могут оказывать влияние на поведение субъектов в городских условиях или изменять их поведение и иногда действительно достигают этого результата. Хотя, как мы указали во введении, непредумышленные последствия политики развития городов часто являются результатом непредвиденного поведения соответствующих субъектов, существуют также и некоторые случаи и примеры того, когда запланированные позитивные результаты были достигнуты, т.е. когда поведение изменилось. Из таких примеров можно и следует извлечь много полезных уроков.

46. Вполне естественно, в городских зонах в регионе ЕЭК осуществляются тысячи проектов и программ, в рамках которых эффективно реализуются по крайней мере некоторые компоненты концепции "удобного для жизни" города. Многие из них явным образом влияют на поведение людей и других субъектов и изменяют его. Однако при осуществлении этих проектов и программ, как представляется, не уделяется сколь-либо значительного влияния более широкому учету или применению поведенческого подхода к этим сугубо городским проблемам.

47. Причина этого может отчасти заключаться в трудностях этического характера. В некотором смысле формулирование политики, направленной на изменение поведения людей, а возможно и их взглядов или даже ценностей, является формой прямого управления социальными процессами с уже имеющимися историческими примерами, вселяющими тревогу. Для некоторых людей, в зависимости от их культуры и политических взглядов, такой подход может вступать в прямое противоречие с понятием свободы выбора в свободном обществе.

48. Это возвращает нас к вопросу, вскользь затронутому во введении, а именно к вопросу о различиях между политикой, стремящейся учитывать поведенческий подход, и политикой, которая сознательно нацелена на изменение поведения. На этот вопрос нет ясного "ответа". Мы утверждаем, что политика, учитывающая поведенческие аспекты, с большей вероятностью окажется успешной, даже если она не предполагает явную попытку изменить поведение. Вместе с тем мы также считаем, что в некоторых областях городской/человеческой деятельности без конкретных целенаправленных усилий по изменению поведения невозможно обеспечить условия для удобного проживания в наших городах и их устойчивое развитие на долгосрочную перспективу.

49. В последние годы на различных уровнях, начиная с глобального и кончая местным, предпринимаются усилия по реализации целого ряда вариантов политики, направленной

на решение экологических проблем непосредственно путем изменения поведения. Иллюстрацией этого служат некоторые примеры.

50. Стремительная трансформация рынка топлива для транспортных средств привела, например, к практически полному вытеснению этилированного бензина с рынков стран Западной Европы за одно десятилетие. Миллионы отдельных потребителей изменили свою покупательскую практику, однако изменили ли они свое поведение? Причиной этих изменений стало сочетание мер регулирования, налоговых стимулов, консультаций с промышленностью, целевых показателей и стимулов, т.е. применение всеобъемлющей стратегии управления.

51. В настоящее время большинство крупнейших производителей транспортных средств находятся на ранних стадиях создания мощностей для массового производства широкого круга транспортных средств, работающих на газе или электричестве²⁰. Функциональность этих транспортных средств практически не отличается - особенно в городских условиях - от функциональности транспортных средств, использующих традиционные источники тяги. От правительств потребуются введение лишь ограниченных стимулов для обеспечения столь же глубоких изменений в поведении.

52. Что касается отходов, то проведенные обследования²¹ показывают, что владельцы жилья неизменно сообщают, что они перерабатывают большее количество отходов, чем об этом свидетельствуют соответствующие статистические данные. Владельцы жилья необязательно дают заведомо сложные ответы на вопросы - их попросту может подвести память, или они могут стремиться дать опрашивающему лицу "правильный" ответ.

53. Уже проведен целый ряд подробных исследований поведенческих аспектов²², и еще большее число таких исследований проводится в настоящее время²³. Являясь полезным с точки зрения стимулирования переработки отходов, такого рода анализ будет иметь еще более важное значение, когда будут предприниматься попытки решения более радикальной задачи - сокращения количества первоначально производимых отходов. Проще говоря, политика, нацеленная на расширение переработки или сокращения количества отходов, не будет успешной, если она не будет учитывать всех деталей поведения домашних хозяйств в процессе производства ими отходов.

54. Наконец, в последние годы во всем регионе ЕЭК более заметной стала забота о качестве продовольствия и продовольственной безопасности. В результате этого резко увеличилась доля продаж органических продуктов питания. Это стремительное изменение отношения потребителей и их поведения застало врасплох разработчиков политики и некоторых розничных торговцев продовольствием. Однако теперь существует

возможность воспользоваться этим сдвигом в поведении и мотивации, с тем чтобы создать устойчивую систему продовольственного снабжения городских зон в регионе.

55. Эти примеры иллюстрируют ряд важных особенностей процесса изменений и подхода к поведенческим вопросам на уровне политики. Один из аспектов заключается в том, что во многих ситуациях трудно отделить причину от следствия. Во многих случаях просто невозможно определить, где начался процесс изменений, будь то позитивных или негативных. Вероятно, политическая наука должна найти ответ на общий вопрос о том, в какой мере органы, занимающиеся разработкой политики, должны следовать этим изменениям или инициировать их.

56. Второй аспект касается фактически имеющихся у разработчиков политики средств для оказания влияния на поведение. Фискальные меры, такие, как взимание платы с пользователей дорогами за доступ в тот или иной район, представляют собой один из давно сформировавшихся механизмов. Другим механизмом является регулирование, подобное тому, которое привело к повсеместному использованию неэтилированного топлива (хотя большинство стран в дополнение к этим мерам регулирования ввели финансовые стимулы, сократив размеры налога на неэтилированное топливо по сравнению с этилированным).

57. Точные масштаб и степень воздействия этих типов мер требуют дальнейшего исследования. Какое воздействие они оказывают на покупательское поведение потребителей? Какова будет реакция различных типов предприятий?

58. Имеются и другие средства, в частности маркетинг и реклама. Предприятия частного сектора используют эти средства в течение весьма длительного периода времени с целью оказания влияния на выбор, поведение и даже мотивации потребителей. В надлежащих условиях разработчики политики также могут использовать эти средства. Например, применительно к поведению домашних хозяйств в отношении отходов представляется, что фискальные стимулы часто оказываются слишком незначительными (с учетом структуры отрасли по переработке отходов), чтобы побудить домовладельцев изменить свое поведение, в то время как изменения в сфере регулирования считаются слишком трудно осуществимыми с политической точки зрения. Поэтому современный метод заключается в убеждении домашних хозяйств в необходимости изменения поведения путем использования "проверенных" источников. Например, недавно осуществленный проект, ориентированный на школьников, преследовал цель повысить их осведомленность о последствиях образования отходов и о выгодах от расширения их переработки, при этом преднамеренно ставилась цель довести через детей эту

информацию до их родителей или попечителей, т.е. до тех, кто формально отвечает за удаление отходов домашнего хозяйства²⁴.

59. Еще один аспект касается пространственного уровня, на котором осуществляется разработка и реализация политики. Этот аспект возвращает нас к ранее высказанным нами замечаниям относительно проведения анализа и принятия решений "сверху вниз" и "снизу вверх". В этом контексте возникает общая проблема, типичным примером которой является концепция "нимбиизма" ("только не в моем дворе"). Например, национальное правительство может прийти к выводу о том, что сжигание является наилучшим способом удаления твердых отходов, и региональные органы управления могут согласиться с установленными для них квотами, однако ни одна местная община не изъявит желание разместить на своей территории установку для сжигания отходов. Напротив, каждая местная община может заявить, что она желает достичь образцовых стандартов качества воздуха, но последствия этого просто невозможно будет учесть при выработке национальной политики.

60. Очевидно, что чем в большей степени согласованы между пространственными уровнями общие цели политики, тем больше вероятность того, что может быть обеспечена последовательность принятия решений на всех уровнях. Однако, как и в случае самих средств политики, какого-либо единого ответа вероятнее всего не будет, а скорее ответы будут варьироваться в зависимости от конкретных вопросов.

61. И наконец, в данном контексте важное значение вновь имеют вопросы обеспечения справедливости. Различные группы и типы субъектов в обществе будут по-разному испытывать на себе влияние любой конкретной системы управления поведением.

62. • *В какой мере могут/должны разработчики политики учитывать поведенческие аспекты? Насколько правомерны преднамеренные попытки изменить поведение субъектов в городских условиях? Каковы наиболее полезные и/или приемлемые методы политики?*

- *Будут ли приемлемыми попытки непосредственно изменить поведение конкретной группы в городском обществе (в отличие от всего общества в целом)? Будет ли иметь какое-либо значение, например, для программы, направленной на то, чтобы сделать дорогостоящим (в качестве наказания) владение транспортными средствами с высоким уровнем загрязнения, если эти транспортные средства будут принадлежать главным образом бедным или богатым? Будет ли справедливым облагать налогом домашние хозяйства,*

производящие отходы сверх определенного предела, если известно, что "богатые" всегда смогут позволить себе это?

- *Существуют ли общие правила в отношении сочетания фискальных, регулятивных и информационных методов, требуемых для обеспечения более устойчивого развития городов и улучшения условий жизни в них? Или это сочетание будет варьироваться в зависимости от места, проблемы и времени?*
- *Каким образом вопросы обеспечения справедливости могут наиболее эффективно интегрироваться в процесс формулирования политики?*

I. СОПРОТИВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯМ

63. Как для городов, так и проживающих в них субъектов масштабы будущих изменений в значительной мере определяются моделью исторического развития. В случае городов взаимодействие социальных учреждений, культурных и коммуникационных инфраструктур, антропогенной среды и политических обстоятельств обеспечивает определенную степень гибкости, которая представляет собой важный компонент "удобства для жизни", однако оно также обеспечивает основу для сопротивления изменениям.

64. Другими, позитивными факторами, уместными в данном контексте, являются понятия идентичности, принадлежности и безопасности. Многие направления психологии указывают на то, что эти понятия представляют собой центральные элементы благополучия людей; и изучением этих вопросов также занимаются социологи²⁵. То, насколько отдельные лица воспринимают свою принадлежность к той или иной группе или к обществу в целом, может играть большую роль в объяснении преступности и аномии, в то время как способы самовосприятия целых (социальных) групп по отношению к другим группам, т.е. "мы" или "остальные", могут играть важную роль с точки зрения понимания эволюции многокультурности в городских условиях.

65. Сопротивление изменениям, обусловленное психологическими привычками или принадлежностью к определенной группе, может быть очень сильным и глубоко укоренившимся.

66. Субъекты - домашние хозяйства, компании и т.д. - находятся в аналогичной ситуации. Субъекты формируют привычки²⁶ в силу веских причин (например, они экономят время), однако эти привычки могут превратиться в мощный заслон на пути

постепенных изменений. В самом деле, описание неустойчивости многих видов человеческой деятельности могло бы основываться на описании наших вредных привычек.

67. Методы и политика, не учитывающие эти факторы - эту инерцию, обречены на неудачу. Помимо активной, учитывающей поведенческие аспекты политики, направленной на поощрение новых, более позитивных форм поведения (или по крайней мере учитывающей потенциальные поведенческие реакции), существует потребность в параллельной политике, нацеленной на оказание помощи субъектам в преодолении препятствий на пути изменений. Работа по созданию устойчивых и удобных для жизни людей городов не начинается с чистого листа: существует огромный исторический опыт, который следует учитывать.

68. • *Каким образом вопросы, касающиеся идентичности, принадлежности и безопасности, могут быть надлежащим образом инкорпорированы в процесс формулирования политики?*

- *Как более глубокое понимание групповой и социальной психологии могло бы содействовать управлению демографическими изменениями и многокультурностью?*
- *Каков надлежащий баланс между, с одной стороны, допущением изменений или принуждением к ним и, с другой стороны, корректированием причин изменений - баланс, позволяющий более эффективно удовлетворять потребности и учитывать интересы городских субъектов?*

¹ There are many textbooks explaining the behavioural assumptions underpinning orthodox economic theory – see, for example, “Modern Microeconomics”, A. Koutsoyiannis, 1974.

² See “Economics and Evolution”, D. Hodgson, 1993; “Towards a New Economic Order”, A. Lipietz, 1989; “Butterfly Economics”, P. Ormerod, 1998.

³ There is a wide literature here, and the authors cited are only indicative – see, especially, “Tools for Conviviality”, Illich, 1974, “The Making of the English Working Class”, E. P. Thompson, 1963, “Urban Renaissance”, Atkinson, 2000.

⁴ The authors would like to acknowledge the contribution to this paper made by the other rapporteurs; and colleagues in our respective organizations, notably Jayne Cox, Director of Brook Lyndhurst Ltd.

⁵ Other types of classification are, of course, possible: entities of differing size perform in idiosyncratic ways, for example; and each type of agent can be subdivided – individuals into young, old, unemployed, etc., firms into their respective sectors, and so on.

⁶ See “Green Households?”, Noorman and Uiterkamp (ed), 1998.

⁷ See, for example, “European City Monitor”, Healey and Baker, 2000.

⁸ See, for example, “Why We Buy”, Underhill, 2000.

⁹ See, for example, Proceedings of the EU Urban Futures Conference, Hugo, 2001.

¹⁰ See, for example, “Blueprint for a Green Economy”, Pearce, Markandya and Barbier, 1989.

¹¹ See, for example, “City Limits”, Best Foot Forward, 2001.

¹² See “Bowling Alone”, Putnam, 2000.

¹³ See “Crowds and Power”, Canetti, 1960.

¹⁴ See for example “The Gaia Atlas of World Cities” Girardet, 1992/96; and “Beyond Globalisation”, Hendersen, 1994.

¹⁵ This section draws on the following sources: Proceedings of the Meeting of Inter-government Council of CIS Member States on Co-operation in Construction Activity for the 1994-2000 period. Minsk, 2000; Reports of UNDP on Capacity Building in the Russian Federation. 1996-2000, Moscow; Report of the UNCHS (Habitat) on Project FS-RUS-98-SO2 "State of the Russian Cities". Moscow, 2000; National Report of the Russian Federation "The State of the Cities in the Russian Federation". Moscow, 2000; Major Trends Characterizing Human Settlements Development in the ECE Region (ECE/HBP/108). Proceedings of the Eight Conference on Urban and Regional Research. Madrid, 8-11 June 1998. (HBP/SEM.52/2) UN/ECE; State Report "State and Development of Town Planning in the Russian Federation". Moscow, 1998; Town Planning Charter of Commonwealth of Independent States. Minsk, 1999.

¹⁶ See “Urban Renaissance”, Atkinson, 2000.

- ¹⁷ See, for example, EnviroWise 2001 and MORI 2000.
- ¹⁸ See, for example, “Skills for Neighbourhood Renewal”, PAT 2, 1999.
- ¹⁹ See, for example, “Our towns and cities: the future. Delivering an Urban Renaissance”, DETR, 2000, and note that since 1997, the United Kingdom has had a “People’s Panel” run by the market research company MORI. The Panel acts as a giant focus group, commenting on possible government policies.
- ²⁰ See, for example, the Ford Motor Company’s notion of becoming a “provider of sustainable mobility services” in the twenty-first century.
- ²¹ E.g. Biffa, WasteWatch surveys in the United Kingdom.
- ²² See, in particular, the work by Tucker at Strathclyde University.
- ²³ Brook Lyndhurst are currently conducting a research study in London, using focus groups and a 1,000-household survey, to explore the attitudes and values underpinning household waste behaviour.
- ²⁴ “Wicked Waste”, BBC, 2000.
- ²⁵ See, for example, Castells, 1997 and 2000.
- ²⁶ See, for example, “Crowds and Power”, Canetti, 1960.
