
РОССИЙСКИЕ И МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ТРЕНДЫ В
СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДОВ, АГЛОМЕРАЦИЙ И РЕГИОНОВ

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ЧТО ПОНИМАЮТ ПОД СТРАТЕГИЧЕСКИМ ПЛАНИРОВАНИЕМ?	5
2. ИЗМЕНЕНИЯ В ОБЩИХ УСЛОВИЯХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДОВ	6
3. НОВЫЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ.....	7
4. НОВЫЕ ИЛИ ОТНОСИТЕЛЬНО НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ДЛЯ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ	12
5. РОССИЙСКИЕ ГОРОДА – ЛИДЕРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	17
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	22
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	23
ПРИЛОЖЕНИЯ	24
Приложение 1	24
Приложение 2	25
Приложение 3	27
Приложение 4	30
Приложение 5	35
Приложение 6	36
Приложение 7	41
Приложение 8	42

ВВЕДЕНИЕ

Ход социально-экономического переустройства России, практика реализации разнообразных реформ на протяжении последних двух десятков лет привели к пониманию необходимости возврата – в другом, нежели в советской практике, качестве – к долгосрочному планированию как страны в целом, так и отдельных ее территориальных образований. Этот процесс сегодня уже имеет хоть и относительно непродолжительную, но историю. Существует опыт, основанный как на попытках внедрения технологий, зарекомендовавших себя за рубежом, так и на собственных отечественных разработках, которые, впрочем, в большинстве случаев являются более или менее успешными попытками адаптации западных технологий к специфическим российским условиям. Этот опыт имеет много разных формулировок и чаще всего обозначается термином «стратегическое планирование» (развития той или иной территории).

История применения стратегического подхода к планированию городского развития связана с растущей необходимостью интеграции разных сфер планирования. Комплексные генеральные планы на уровне городов появились уже в конце XIX века. Стратегическое планирование как инструмент местного развития в качестве управленческой прикладной дисциплины сформировалось в демократических странах с рыночной экономикой (США, Западная Европа). Там вопросам муниципального стратегического планирования уделяется большое внимание с середины 60-х гг. прошлого века. В Западной Европе, которая по историческим характеристикам своего развития ближе к России, наблюдалось циклическое развитие, характеризовавшееся переходом от прямого административного контроля 1950-х и 1960-х гг. к постепенному отказу от вмешательства в муниципальное развитие (1970–1980-е гг.), с возрастанием роли общественного сектора начиная с 1990-х гг. Комплексное планирование развития городских агломераций появилось гораздо позже, в 60-е гг. XX века. Изменения, произошедшие в основных принципах управления территорией, лучше всего иллюстрирует пример Нидерландов, где стратегическое планирование применяется на всех уровнях власти.

Аналогичные процессы происходили и в Восточной Европе, хотя и со значительным запаздыванием. Если в эпоху социализма роль общественного сектора здесь была решающей, то в 1990-е гг. она сменилась на противоположную, «остаточную» позицию, и первые признаки возрождения наметились только к концу десятилетия. Наиболее заметные примеры стратегического планирования демонстрировали Будапешт, Краков, позднее к ним «подтянулись» и другие крупные восточноевропейские города.

Первые стратегические планы и программы развития городов появились в России в середине 1990-х гг. Первой была Стратегия развития Санкт-Петербурга до 2005 г. (разработана в 1997 г.). Точных оценок того, насколько процесс стратегического планирования распространен сегодня в России, нет. По оценкам специалистов Леонтьевского центра (Санкт-Петербург), в начале 2000-х гг. количество российских муниципальных образований, имевших документы стратегического характера или с элементами стратегий, оценивалось в 350¹. Сегодня, видимо, это число ощутимо выросло, причем в процесс стратегического планирования «втягиваются» самые разные муниципалитеты – от крупных городов до районов и отдельных поселений.

¹ См.: Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. СПб. : «Леонтьевский центр», 2003. С. 6.

В данной записке не ставится задача детально описать технологии стратегического планирования, поскольку имеется достаточно обширная литература на эту тему (см. прилагаемый список источников). Кроме того, в этом направлении работают различные аналитические центры, в частности Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре своей основной задачей считает обобщение опыта, методическую и методологическую работу в сфере территориального стратегического планирования. Поэтому авторы записки в первую очередь стремились изложить ключевые положения западного опыта, которые оказали (и продолжают оказывать) существенное влияние на формирование поля территориального стратегического планирования в России, а также отметить те важные тенденции, которые на этом поле происходят сегодня и без учета которых невозможно говорить о качественной работе по подготовке стратегии развития города.

1. ЧТО ПОНИМАЮТ ПОД СТРАТЕГИЧЕСКИМ ПЛАНИРОВАНИЕМ?

Единого общепринятого определения стратегического планирования не существует. Большинство авторов описывают стратегическое планирование через его характеристики.

Одно из удачных определений принадлежит британскому эксперту в области стратегического планирования П.Хили (P. Healy), который на основании анализа 10 примеров практического применения стратегического планирования в разных европейских странах дает стратегическому планированию следующую характеристику: «...это интерактивный социальный процесс, предусматривающий формирование позиции и построения “сюжетов”, помогающих мобилизовать и координировать деятельность многих сторон в процессе совместного использования властных полномочий... по управлению городскими территориями»².

Обобщая характеристики, на которые прежде всего обращают внимание западные специалисты, давая определение стратегическому планированию, можно выделить следующие моменты.

1. Целевая установка чаще всего связана с повышением качества жизни городского сообщества. Это качество понимается по-разному, в зависимости от специфики города. Как правило, измеримыми критериями являются рост налоговых поступлений от реализации проектов и создание новых рабочих мест. Часто целевые установки стратегий сфокусированы на решении конкретных задач (изменение структуры землепользования, решение транспортных проблем, вопросов благоустройства и пр.).

2. Центральное место обычно занимают экономические аспекты развития города. Общая задача – переориентировать традиционную практику планирования от процедур, больше подходящих для распределения и регулирования, к более активным формам общественного управления, основанным на выделении приоритетов экономического развития города.

3. В общем контексте экономического развития одновременно решаются два комплекса задач – по реализации конкретных городских проектов общественного или коммерческого свойства, а также по активному формированию рыночных возможностей, условий для привлечения и удержания инвестиций.

4. Принципиальными ограничениями в процессе реализации экономических приоритетов выступают обычно экологические и социальные факторы.

5. Центральная роль при разработке стратегий отводится «общественному участию». Во многих работах по стратегическому планированию подчеркивается важность перехода от «обслуживающей» к «переговорной» модели управления, в которой нормативно-правовое регулирование частично заменяется на сотрудничество. Тот же П.Хили, в частности, отмечает, что «стратегическое планирование – это “социальный процесс”, с помощью которого местные сообщества реагируют на внутренние и внешние проблемы, связанные с управлением своей территорией. <...> Местные сообщества инициируют новые стратегические идеи и политические дискуссии, формируют институциональные отношения и мобилизуют политическую поддержку. В рамках этих процессов активно действующие заинтересованные стороны на городских территориях объединяются для контроля над силами и влияниями, действующими на этой

², Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe / Healey, P – Khakee, A – Motte, A – Needham, B (eds.). London and Bristol : UCL Press, 1997. P. 286.

территории, в попытке воздействовать на эти силы и изменить структуру власти, формирующуюся под действием политических и экономических сил»³.

б. Существенный момент, важный для российских городов, – в какой степени соблюдается баланс между инициативой города и рекомендациями (иногда – требованиями) органов управления регионального и государственного уровня в части необходимости разработки стратегий и соблюдения тех или иных методических установок. Общее правило западных стран таково: строгое соблюдение автономии муниципальных образований в этом вопросе, решение вопроса об использовании стратегического планирования и выборе той или иной его формы для развития города зависит от ситуации в конкретной стране или конкретном городе и является прерогативой самого города. Вместе с тем в Европе, например, действуют международные стимулы к введению стратегического планирования: помимо растущего понимания на местах сложности управления городами, усиливаются и требования со стороны Европейского союза в отношении применения стратегического подхода. Это фактор учитывается, например, при планировании фондов или рассмотрении заявок на получение финансирования в рамках программ местных инициатив (таких, как программа URBAN, в которой четко прописано требование к местным правительствам использовать стратегический подход к разработке интегрированных программ городского развития).

2. ИЗМЕНЕНИЯ В ОБЩИХ УСЛОВИЯХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДОВ

Западные и российские эксперты, как правило, рассматривают три традиционные группы внешних условий, в которых сегодня развивается стратегическое планирование городов. Однако содержание каждой группы. Рассмотрим подробнее каждую из них.

2.1. Продолжение процессов глобализации

- Резко повышается зависимость городов от социально-экономических процессов, происходящих в сферах, которые раньше не влияли или влияли на города весьма опосредованно.
- Открытость мира порождает дальнейший рост конкуренции между странами.
- Повышается мобильность населения, капиталов, производств и прочих элементов жизнедеятельности людей – городам нужны новые инструменты для их привлечения и удержания.
- Повышается проницаемость границ – государства определяют порядок межнациональных взаимоотношений, но города все больше конкурируют напрямую, минуя государственные границы.
- В сфере территориальной конкуренции города оказываются перед фактом стремительного возрастания присутствия новых игроков из стран «третьего мира» и бывшего социалистического лагеря.
- Кризисные явления в экономике и социальной сфере практически не носят локального характера, а перерастают в межрегиональные и общемировые: город может внезапно оказаться перед лицом неожиданной угрозы, в том числе и такой, на которую он практически не может влиять

2.2. Усложнение мировых социально-экономических процессов

³ Там же. С. 293.

- Резко усложняются и ускоряются мировые экономические и социальные процессы – городам становится все труднее спрогнозировать содержание и возможное влияние этих процессов.
- Нарастает разрыв между странами и регионами – наиболее «продвинутые» переходят в стадию постиндустриальной экономики, остальные остаются в состоянии сырьевого придатка или «мировой мастерской», поэтому городам важно правильно понять, в какую категорию они попадают объективно, хотят попасть и что для этого надо делать.

2.3. Усложнение классических городских социально-экономических проблем и механизмов городского управления

- Известные проблемы получают новое звучание: безработица принимает структурный характер в связи с резкой «деиндустриализацией», происходит поляризация населения, в том числе в контексте конфликта коренных жителей и мигрантов, взрывной характер приобретают проблемы, связанные с перегрузкой городских инфраструктур, особенно улично-дорожной сети, и т.д.
- Появляются новые проблемы, в частности новые угрозы безопасности города, прежде всего связанные с терроризмом, новые формы экологической угрозы, психологические проблемы, связанные с адаптацией молодежи, мигрантов, других групп, и пр.
- В механизмах городского управления огромную роль начинают играть вопросы сбалансированности интересов разных групп населения, привлечения их к постановке и решению городских проблем, развития системы государственно-частного партнерства, внедрения инновационных управленческих технологий, в том числе основанных на информатизации, и т.д.

3. НОВЫЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

3.1. Концептуальная развилка: универсализм против уникализма

В настоящее время одной из заметных тем в дискуссии об идеологии стратегического планирования стала тема развилки между полярными концепциями – универсализмом и уникализмом.

Универсализм исходит из идеи эволюционного единства мира, в соответствии с которой города проходят одинаковые стадии развития на общем пути, но в разное время, поэтому важное значение имеет исследование и адекватное использование опыта городов-лидеров в соответствии с новыми внешними условиями.

Уникализм проистекает из теории «локальных» цивилизаций, из идеи поиска самобытного, нового, уникального пути развития города. В соответствии с данной концепцией успех возможен при условии, что развитие идет разными путями, с использованием уникальных ресурсов, которые есть в распоряжении любого города.

Современные города все чаще пытаются комбинировать элементы этих двух концепций, сочетая их применение либо по разным секторам городской экономики и социальной сферы, либо по стратегическим направлениям развития. Например, к решению задачи экономического роста подходят с позиций универсализма, а к поиску городского бренда – с позиций уникализма (см. подробнее в приложении 1).

3.2. Реалии постиндустриальной экономики

Постиндустриальные тренды экономики наиболее развитых стран наглядно демонстрируют, что наибольшими шансами вырваться вперед обладают не места «производства», а места «потребления»

денег. Это означает, что сфера материального производства достигла такой эффективности и таких масштабов, что дальнейшее наращивание объемов производства не дает ожидаемого экономического эффекта.

Главным источником получения высоких прибылей (кроме торговли энергоносителями) становится сектор экономики, который специализируется на производстве и распространении знаний и информации, предлагает более высокую оплату труда и начинает поглощать все большее количество трудовых ресурсов. В течение последних пяти лет появилось множество публикаций, посвященных развитию так называемых креативных индустрий (creative industries), формирующих этот сектор. В некоторых работах его также называют «четвертичным сектором экономики» (см. приложение 9). Наибольшее внимание авторы этих работ уделяют новым, наиболее динамичным и достигшим сегодня наивысшего уровня капитализации высокотехнологичным отраслям, особенно интернет-технологиям и производству программного обеспечения. Однако в один ряд с ними поставлены и такие традиционные отрасли, как театральная и издательская деятельность, архитектура и дизайн.

С точки зрения развития городов постиндустриальные тенденции проявляются на двух пространственных уровнях: 1) внутригородском – за счет образования «гетто» креативных и рутинных работников, 2) общенациональном и даже глобальном – за счет разделения городов на динамичные, толерантные, разнообразные и богатые центры креативных индустрий.

3.3. От «адаптивности» стратегического планирования к его «конструктивности»

Традиционно считалось, что в стратегии развития города должны быть заложены механизмы оценки изменения состояния внешней среды и сформированы процедуры учета этих изменений во внутренних параметрах стратегической модели.

Сегодня аналитики и эксперты в области территориального стратегического планирования приходят к выводу, что в связи с изменением положения городов в эволюционирующей экономике, расширением их возможностей по воздействию на внешнюю среду *создаются условия для переноса акцентов стратегического планирования с «адаптивных» на «конструктивные» (активные) элементы управления развитием.* То есть на каждом шаге реализации стратегии состояние среды начинает в гораздо большей степени зависеть от выбранных муниципалитетом направлений развития и успешности их действий по практической реализации стратегии.

3.4. Снижение уровня детерминированности организации территориальных структур в ходе стратегического управления

Гипотеза о детерминированности (предопределенности) организации управления местным развитием постоянно сталкивается с нерациональным поведением муниципальной организации как «живой» системы. С одной стороны, неэффективный и неполный сбор информации, зачастую иррациональность текущих управленческих решений, неготовность людей корректно исполнять планы на этапе реализации стратегии ограничивают возможности достижения «рационально оптимального» организационного состояния. С другой стороны, регламентирование и жесткое закрепление целей ограничивают инновационность местного развития, снижают потенциал эффективных решений в деятельности коллективов и групп интересов.

Сегодня стратегическое территориальное планирование основано на восприятии современных городов как неких динамичных образований, для которых характерны постоянно меняющиеся отношения между населяющими их людьми и инфраструктурами, архитектурой и системой исполняемых им функций. Поэтому методики планирования, ориентированные на неизменные, фиксированные взаимосвязи и основанные на точных, математических регрессионных моделях (на основе предыдущего опыта), оказываются во многих случаях неработоспособными. Они либо приводят к строительству устаревших схем организации городских инфраструктур и непродуманной градостроительной политике, либо постоянно нарушаются, что лишает городские власти возможности контролировать ход городского развития.

Однако наличие ограничений классического подхода не означает, что от стратегического планирования необходимо отказаться. Зарубежные специалисты говорят лишь об отходе в стратегическом планировании от всеобъемлющей, иерархически организованной и жестко детерминированной модели управления. *«Жесткие» механистические компоненты организации сегодня во многих случаях дополняются (но не заменяются) «мягкими» элементами.*

Основную роль в постклассической системе стратегического управления играет формирование единой организационной идеологии – системы ценностей, разделяемой руководителями и сотрудниками органов местного управления, населением, бизнес-структурами. Управление через идеологию задает «мягкую» систему целеполагания, учитывает возможность изменения среды и предполагает активное участие местного сообщества в формировании этой среды. В плане долгосрочного развития муниципалитета эта схема выглядит как система проектов, согласованных по целям и задачам, но конкурирующих за одни и те же ресурсы. В результате возникает необходимость выбора приоритетов в их распределении.

3.5. Насколько актуальны известные концепции разработки городских стратегий?

Две хорошо известные концепции остаются и сегодня в поле активной дискуссии специалистов по стратегическому планированию и периодически используются в качестве концептуальной основы для разработки стратегий городов мира. Это концепции *городского предпринимательства* и *устойчивого развития*.

Первая, как известно, основана на использовании в практике муниципального управления корпоративных технологий, и прежде всего на решении задачи «зарабатывания» ресурсов для развития города в результате его коммерческой деятельности (см. приложение 2). Вторая – на тезисе о необходимости выстраивать развитие города и управление им прежде всего с позиции сохранения среды проживания, заботы о будущих поколениях. Соответственно, в этой модели весьма велика (но не исключительна) роль экологической составляющей (см. приложение 3, приложение 6 – примеры городов).

Выявить какую-либо закономерность в использовании той или иной концепции разными городами сложно. В самых общих чертах можно говорить о том, что обращение к терминологии устойчивого развития более свойственно европейским городам, а концепция городского предпринимательства более характерна для стран переселенческого капитализма, «третьего мира», а также бывших социалистических стран.

Однако обычно обращение к той или иной концепции объясняется спецификой города, особенностями его социально-экономического развития, личностными причинами (позиция городского руководства и пр.). Впрочем, как и в предыдущем случае, очень часто возникают смешанные модели.

3.6. Модели формирования стратегий городов развитых стран

В развитых странах существует несколько альтернативных подходов к выработке стратегии городского развития. Они сложились к концу 1980-х – началу 1990-х гг., времени формирования общего ценностного знаменателя траектории развития городов стран капиталистического и социалистического лагерей. Однако до сих пор идут активные дискуссии о достоинствах и недостатках того или иного подхода, целесообразности его применения в ходе разработки городской стратегии. Можно выделить пять таких моделей: 1) классическая модель планирования, 2) общественный договор, 3) мега-проект, 4) маркетинг города, 5) поступательная модель планирования, или оперативное управление. Сводная характеристика моделей представлена в приложении 4. Ниже прокомментируем некоторые из них.

Классическая модель планирования

Города придерживаются стандартной схемы разработки стратегии. Стратегия рассматривается как разовый проект, который реализуется в несколько этапов: создание рабочей группы, установка (корректировка) приоритетов, бюджета проекта, графика подготовки, написание текста. Процесс возобновляется каждые 5–7 лет.

Из городов, которые более или менее успешно применили такой подход в последнее время, можно упомянуть Прагу, Будапешт, Вену, Берлин, а также крупнейшие города Восточной Азии – Токио, Осаку, Шанхай, Сингапур, Куала-Лумпур. В целом по этой схеме действует и подавляющее большинство российских городов, стратегии которых признаются интересными и относительно успешными, например Санкт-Петербург, Екатеринбург, Череповец.

Методики создания стратегий в рамках такого подхода, как правило, наиболее разработаны. Поэтому мы не будем здесь на них останавливаться, отметим лишь, что подавляющее большинство западных специалистов центральным этапом подготовки стратегии считают этап целеполагания. При этом они полагают, что существует набор целей, практически инвариантный для любого территориального образования и отражающий преобладающие в современном мире воззрения на общечеловеческие ценности. Поэтому в целях верхнего уровня часто не бывает больших различий. Это тем более естественно, что стратегические документы часто носят в известной степени политический, декларативный характер. Различия в целях, задачах, детализация количественного уровня появляются только тогда, когда речь идет о конкретных задачах более низкого уровня. Наиболее часто формулируемые цели, а также некоторые относительно малораспространенные примеры целеполагания (в частности, в азиатских городах) приведены в приложении 5.

Мега-проект

Технология основана на реализации одного (нескольких) ключевого бизнес-проекта в качестве основы для дальнейшего развития города. Такой проект обычно обладает сильным мультипликативным эффектом и «вытягивает» многие другие отрасли городской экономики.

В качестве стратегического импульса может быть использовано какое-либо выдающееся событие («олимпийские города» – Барселона, Атланта, Калгари и др.). В США среди наиболее популярных проектов такого рода – «ревитализация» городских центров на совершенно новой экономической и социальной основе, чаще всего с активизацией третичного и даже четвертичного секторов экономики постиндустриального характера (см. далее). Чаще такие стратегии выбирают города средние и небольшие,

зависящие от одного-двух крупных инфраструктурных проектов (классический пример для многих американских городов – реконструкция или строительство аэропорта либо морского порта). Однако известны случаи «частной ориентации» и в крупных городах. Город Сент-Луис, например, сделал ставку на развитие в качестве медицинского центра межрегионального характера, Сиэтл – на развитие информационных технологий и соответствующего кластера. Иногда американские города в качестве мега-проекта выбирают стратегическое партнерство с крупной компанией (например, «Атланта – город Coca-Cola»).

В Европе нередки проекты по перепрофилированию промышленных предприятий, восстановлению исторических центров городов, созданию культурно-туристических зон. Среди наиболее ярких примеров – Барселона, Гамбург. В Восточной Азии распространено строительство финансово-деловых кварталов в центральной зоне (некоторые примеры см. в приложении 6).

Интересным примером проектного планирования может быть признан опыт австралийского Сиднея, в котором акцент сделан на социальные аспекты и развитие человеческого потенциала (приложение 7).

Маркетинг города

Концепция не отличается новизной, но с каждым годом получает все более широкое признание.

Мировая экономика меняется стремительно. Информационные технологии уравнивают «метрополии» и «провинции» с точки зрения доступа к информационным ресурсам. Удобное географическое положение или обилие полезных ископаемых уже не гарантируют территории экономического успеха. Товар, капитал, рабочая сила все мобильнее, на их пути все меньше барьеров. В такой ситуации уже не территории борются за крупных инвесторов, а инвесторы отстаивают право работать в комфортных местах. С одной стороны, город как таковой становится субъектом экономики, с другой – те же инвесторы и высококвалифицированные специалисты стремятся только в успешные города.

Для американских городов маркетинг – исконный образ жизни. С самого своего появления на карте они были вынуждены существовать в конкурентном поле борьбы за инвестиции, это во многом определило американский менталитет. Европейские города почувствовали потребность в маркетинге позже, с начала 1980-х гг., когда стала ощутимой конкуренция «азиатских тигров» и Старого света. (Об опыте американских и европейских городов см. в приложении 8.)

Для реализации маркетинговых стратегий города используют широкий арсенал инструментов. Во-первых, работа с информационным пространством. Второй и едва ли не самый важный фронт работ – создание яркого, запоминающегося имиджа города и постоянное его продвижение. Имеется в виду комплекс действий: переосмысление и популяризация городской символики, «раскачка» местного сообщества для генерации имиджевых идей и проектов, партнерство с местными рекламными и дизайнерскими фирмами для раскрутки городских культурных брендов и т.д.

4. НОВЫЕ ИЛИ ОТНОСИТЕЛЬНО НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ДЛЯ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

4.1. Смена содержательной парадигмы?

В России угрожающими темпами развивается депопуляция, которую демографы предсказывали еще 30 лет назад. Главные ее причины – людские потери и «недорождения» во время Великой Отечественной войны, пьянство и плохие условия труда, из-за которых продолжительность жизни мужчин упала до 58 лет. Ежегодная естественная убыль достигает 600–700 тыс. человек. Демографы прогнозируют, что наступит время, когда население страны будет сокращаться и на 1 млн человек в год. Согласно самым пессимистичным прогнозам к 2050 г. в России останется 75 млн жителей, и это породит проблему глобального масштаба.

Подобные прогнозы кажутся нам излишне драматизированными. Даже если численность населения России сократится так сильно, это вовсе не обязательно приведет к краху российского государства. «Демографические ямы» носят, как правило, временный характер. Уже появились признаки демографического оздоровления; в частности, рождаемость на одну женщину уже повысилась за пять лет с 1,17 до 1,3 (2008 г.). Велика вероятность нарастания иммиграции, которая, как в некоторых западноевропейских странах, с лихвой перекроет естественную убыль населения. Наконец, негативные последствия депопуляции можно сильно смягчить, если увеличивать производительность труда нарастающими темпами.

Однако в любом случае эти положительные тенденции скажутся на положении в стране еще очень не скоро, потому что демографические процессы обладают редкостной инерцией. Те, кому предстоит пополнить отряды рабочей силы в России через десяток лет, уже родились, и численность их угрожающе мала. Неуклонная депопуляция России – непреложная среднесрочная перспектива, и ее трудно как следует осознать тем, кто привык за вторую половину прошлого века к стремительному росту населения и к тому, что генеральные планы российских городов постоянно не поспевали за этим ростом.

Новые демографические реалии заставляют в корне пересмотреть подход к планированию развития российских городов. Эти реалии породят коренные сдвиги в общественной жизни страны. Неминуемо возрастет роль человеческого фактора, ценность человека как такового. Неминуюм и *рост значимости человеческого капитала* – оснащенности знаниями, способности трудиться с кардинально высокой отдачей. Неминуюма, наконец, и *острейшая борьба российских городов друг с другом за подобные кадры. Этот ресурс окажется самым дефицитным.* Некоторые российские города уже сегодня формулируют свои стратегии в категории сохранения существующей численности населения (например, стратегия развития города Томска, разработанная в , 2006 г.).

4.2. Встраивание в вертикаль стратегического планирования

Вполне очевидно, что государственное устройство страны неуклонно движется в сторону все большего централизма. Речь не идет о полном демонтаже федерализма – хотя бы потому, что он успел пустить весьма глубокие корни в нашем обществе; кроме того, такой демонтаж невозможен без коренных изменений в Конституции Российской Федерации, а на это нынешнее руководство страны, очевидно, не пойдет. Тем не менее нужно быть готовым к дальнейшему сокращению полномочий региональных и

местных властей по управлению развитием своих регионов и муниципалитетов, к еще большему перераспределению бюджета в пользу Центра, к усилению контроля федеральных структур над общественной жизнью страны в целом и всех ее частей.

Многие специалисты полагают, что подобная централизация власти неэффективна в такой громадной стране, притом в период сложнейших общественных преобразований. Однако неэффективность эта станет очевидной не ранее чем через 7–8 лет. Поэтому в перспективе 10–12 лет можно с уверенностью говорить о том, что тенденция к централизации власти в руках федеральных структур сохранится или, по крайней мере, будет господствовать. И из этого придется исходить при оценке возможностей пермского сообщества повлиять на будущее родного города.

Тенденции последних двух-трех лет свидетельствуют о том, что изолированные попытки разработать стратегии развития субъектов Федерации и муниципальных образований, предпринимавшиеся с конца 1990-х гг., стали получать системные импульсы, а иногда и поддержку с федерального уровня⁴. Минрегион России с момента своего создания начал формировать систему территориального планирования и задавать определенные методические рамки для этой работы. Из проекта Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации, внесенного на рассмотрение Минрегионом России в конце 2008 г., следует, что начинают реализовываться предложения по формированию единой государственной системы стратегического планирования. На федеральном уровне подготовлены программные документы развития отраслей экономики и социальной сферы, которые должны задавать вектор для подготовки соответствующих программных документов (стратегий социально-экономического развития, документов территориального планирования, долгосрочных целевых программ) на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. При этом на региональном уровне подготовка указанных документов должна осуществляться с учетом предложений органов местного самоуправления по размещению региональных объектов производственной и социальной инфраструктуры на основе экономических приоритетов и конкурентных преимуществ, сложившихся в муниципальных образованиях. В Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации поставлена задача добиться того, чтобы субъекты Федерации и все 24 тысячи российских муниципальных образований имели долгосрочные стратегии социально-экономического развития.

На VII Общероссийском форуме лидеров стратегического планирования в Санкт-Петербурге (2008 г.) Б.С. Жихаревич отметил тенденцию «встраивания» муниципальных стратегий в вертикальную иерархию стратегий. После принятия долгосрочной Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. федеральные округа и субъекты Федерации должны адаптировать к ней свои стратегии, а муниципальные образования – так или иначе синхронизировать свои разработки с региональными. Это встраивание идет как по линии правового поля – как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне муниципальных образований создаются нормативные правовые акты, регламентирующие работу над стратегиями, их состав, методы согласования. Все чаще стратегии и стратегические планы утверждаются представительными органами власти. Разрабатываются единые методические указания как на уровне

⁴ См.: Жихаревича Б.С. Стратегов строят, стратегии выстраиваются // Территориальное стратегическое планирование : вып. 9 «Стратегическое планирование в регионах и городах России». СПб., 2009.

отдельных регионов, так и на уровне федерального округа (2005 г., Сибирский ФО). Стратегии вписываются в систему документов социально-экономического планирования и текущего управления, их наличие становится существенным критерием при принятии управленческих решений и распределении части трансфертов. Стратегии уже не изолированы, а создаются сразу в составе определенного комплекта документов, включающего также программу социально-экономического развития, различные планы действий и др.

Необходимо признать, что процесс такого «встраивания» проходит неоднозначно. С одной стороны, польза его очевидна, так как муниципальные образования реально согласовывают свои планы развития с вышестоящим уровнем, получают методическую и ресурсную поддержку при разработке стратегических документов и их реализации. С другой стороны, имеют место рецидивы возвращения к жесткой централизованной системе, многократно усиленные чрезвычайно слабой ресурсной, прежде всего финансовой, автономией муниципалитетов. В таких условиях чрезвычайно важно соблюдать не только формальную компетенцию, увязанную с полномочиями разных уровней управления, но и определенный политический такт в отношении вышестоящих в иерархии. Только так можно сохранить конструктивную инициативу снизу, реализовать идею местного самоуправления, ориентированную в итоге на максимально эффективную работу каждого из уровней управления.

4.3. От структурного принципа планирования к процессному

Главная задача сегодня – перейти от неэффективного, затратного и нерезультативного, а чаще всего и конфликтного планирования развития города на основе структурно-функционального подхода к планированию на основе *проблемного* и *процессного* подходов.

Планирование на основе проблемного подхода позволяет решать ключевые проблемы существования и развития города, которые, как правило, являются межотраслевыми (например, развитие человеческого потенциала, повышение инвестиционной привлекательности, благоустройство и т.д.). Этот подход не нов и основан на использовании методов программного управления.

В настоящее время в сферу государственного и муниципального управления активно внедряется процессный подход, который давно развивается в бизнесе. Суть подхода в использовании технологий эффективного менеджмента (выделение отдельных стадий и видов деятельности того или иного процесса, их контроль, использование мониторинга и оценки, обратной связи и т.д.). Данный подход уже используют российские города, чьи стратегии могут быть признаны наиболее действенными, прежде всего Череповец и Екатеринбург. Далее других в этом вопросе продвинулись города, которые активно внедряют в свою управленческую практику принципы международного стандарта ISO.

Стандарт ISO 9001:2000 нацелен на применение процессного подхода к управлению. В тексте стандарта сказано: «Для успешного функционирования организация должна определить и осуществлять менеджмент многочисленных взаимосвязанных видов деятельности. Деятельность, использующая ресурсы и выполняемая с целью преобразования входов в выходы, может рассматриваться как процесс. Часто выход одного процесса образует непосредственно вход следующего. Применение в организации системы процессов наряду с их идентификацией и взаимодействием, а также менеджмент процессов могут считаться "процессным подходом". Преимущество процессного подхода состоит в непрерывности управления, которое он обеспечивает на стыке отдельных процессов в рамках их системы, а также при их

комбинации и взаимодействии». И далее: «Организация должна применять подходящие методы мониторинга и в соответствующих случаях измерения процессов системы менеджмента качества. Эти методы должны демонстрировать способность процессов достигать запланированных результатов. Если запланированные результаты не достигнуты, то в соответствующих случаях должны предприниматься коррекции и корректирующие действия для обеспечения соответствия продукции».

Таким образом, безусловным преимуществом процесса (в отличие от других подходов к управлению) является возможность задать ему желаемый параметр и по завершении осуществить контроль соответствия результата этому параметру.

Одним из пионеров внедрения стандарта ISO 9001:2000 был подмосковный город Дзержинский.

Вопросам внедрения современных систем управления будет посвящена отдельная аналитическая записка.

4.4. Координация стратегий с пространственным и другими видами планирования

В связи с принятием Градостроительного кодекса Российской Федерации, сделавшего обязательным наличие документов территориального планирования на уровнях субъектов Федерации и муниципальных образований, стал актуальным вопрос о связи стратегических планов и схем территориального планирования (генеральных планов). В настоящее время сложился консенсус: стратегическое и территориальное планирование выступают как две части единого процесса планирования развития территории, но при этом первичным является стратегическое планирование, а территориальное представляет собой «проекцию» стратегии на территорию. Соответственно, все чаще регионы и города стремятся синхронизировать разработки стратегий и документов территориального планирования. При этом нередко уже в стратегиях серьезно прорабатываются пространственные аспекты.

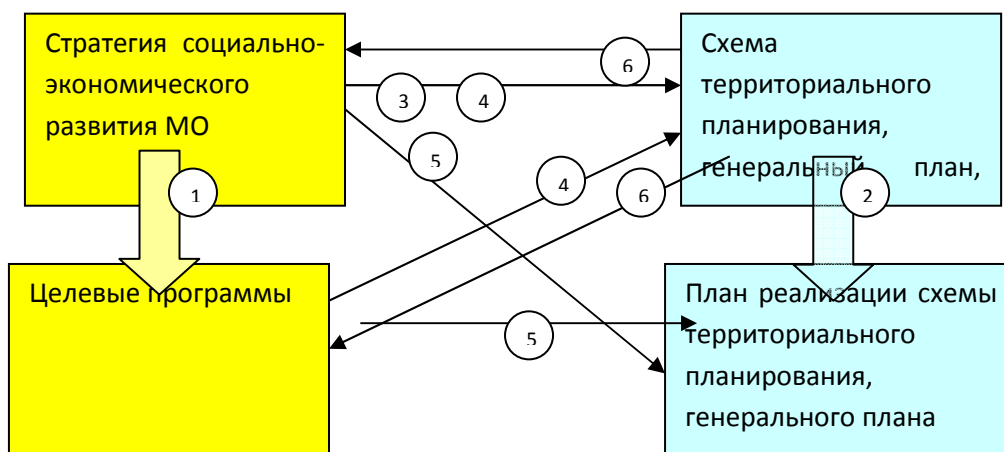
Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами территориального планирования

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования (далее также МО) является документом, который может лежать в основе технического задания на разработку (корректировку) схемы территориального планирования, генерального плана. В частности стратегия социально-экономического развития МО может определять следующие данные, необходимые для территориального планирования: объемы жилищного, дачного строительства; объемы роста промышленного, сельскохозяйственного производства; задачи по строительству конкретных объектов муниципального значения (к примеру, станции по переработке ТБО); задачи развития туризма и т.п. Исходя из указанных данных документ территориального планирования определяет в числе прочего конкретные территории, на которых планируется осуществлять строительство объектов различного назначения (т.е. решать задачи достижения заданных объемов строительства или строительства конкретных объектов муниципального значения), а также перспективные границы МО.

Стратегия социально-экономического развития МО может содержать в себе первоочередные меры. Если эти меры связаны с необходимостью строительства конкретных объектов, то они являются исходными данными для составления плана реализации схемы территориального планирования, генерального плана, так как в планах реализации отображаются мероприятия, связанные со строительством конкретных объектов на ближайшую перспективу. В то же время существует обратная связь – от документов

территориального планирования к документам социально-экономического планирования. Действующие документы территориального планирования показывают, какие земельно-ресурсные и градостроительные ограничения могут возникнуть при решении задач, связанных со строительством конкретных объектов или увеличением объемов строительства.

На рис. 1 представлена схема процедурного взаимодействия и согласования документов социально-экономического и территориального планирования.



Условные обозначения

1 – задаются основные направления развития МО и основные прогнозные показатели, перечень целевых программ и детальные прогнозные показатели по каждой из них.

2 – задаются территории, на которых следует развивать строительство объектов определенного назначения, места размещения конкретных объектов капитального строительства.

3 – задаются показатели объемов строительства.

4 – задаются конкретные объекты капитального строительства местного значения, которые в обязательном порядке должны быть отображены в схеме территориального планирования (генплане).

5 – задаются конкретные объекты капитального строительства, строительство которых должно быть осуществлено в период действия плана реализации (3–5 лет).

6 – задаются земельно-ресурсные и градостроительные ограничения развития МО.

Рис. 1. Координация социально-экономического и территориального планирования

Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами бюджетного планирования

Между документами социально-экономического планирования и бюджетного планирования в ходе их реализации существует тесная и постоянная связь. Основой для формирования тех и других документов служит прогноз социально-экономического развития.

С помощью прогноза социально-экономического развития МО планируются доходы местного бюджета, а в соответствии с документами социально-экономического планирования определяются объемы расходных обязательств, необходимых для реализации задач, поставленных в документах социально-экономического планирования.

В то же время существует обратная связь документов бюджетного планирования с документами социально-экономического планирования. Действующие документы бюджетного планирования устанавливают финансовые ограничения (в виде лимитов бюджетных средств) для решения социально-экономических задач по ведомственным направлениям расходов, а их исполнение дает основания для корректировки документов социально-экономического планирования.

Взаимосвязь документов социально-экономического планирования с документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры

Прямой связи между документами социально-экономического планирования и документами планирования развития систем коммунальной инфраструктуры нет. Их взаимосвязь осуществляется посредством документов территориального планирования. Иными словами, решение задач в области развития систем коммунальной инфраструктуры, поставленных в документах социально-экономического планирования, сначала должно найтись в схеме территориального планирования (генплане) и лишь затем в документах планирования развития систем коммунальной инфраструктуры.

5. РОССИЙСКИЕ ГОРОДА – ЛИДЕРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Крупнейшие российские города – пионеры стратегического планирования в России. Они первыми начиная с середины 1990-х гг. пришли к необходимости планировать свое будущее. Стратегическое планирование – это все еще новшество для российских городов, сложный эксперимент, и не любому городу он под силу. Крупные города чрезвычайно трудно поддаются регулированию и попыткам «зарусловить» их развитие в нужном направлении. Многие в них саморегулируются, подчиняются только собственной логике развития (взять хотя бы перегрев рынка жилья или транспортные и экологические проблемы в Москве). Тем важнее попытки контролировать развитие городов, которые позволяют как минимум предвидеть, как максимум – успешно влиять на ситуацию.

Сегодня 6 из 11 городов-миллионников обзавелись стратегиями развития. Это Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Омск, Казань и Ростов-на-Дону. Нижний Новгород, Самара и Челябинск «увязли» в процессе разработки, процесс разработки затянулся на несколько лет. Москва только что объявила о намерении создать стратегию, а власти Уфы пока не планируют заниматься стратегией вообще (табл.1).

Уже вполне можно оценить опыт лидеров в разработке стратегий, проследить, совпадают ли их устремления, насколько велики их амбиции и соответствуют ли они реальным возможностям городов. Это важно, поскольку крупнейшие города являются командными пунктами развития страны и вектор их развития предопределяет ее будущее. Мы проанализировали не только содержание стратегий крупнейших городов, но и ход разработки этих документов.

Во многом стратегии городов-миллионников оказались сходными. Например, все они выбрали тот же путь, какой с разной степенью успеха прошли американские города в 1930–1950-х гг. и европейские в 1950–1980-х гг.: приспособление к стремительно развивающейся рыночной экономике, борьба с бедностью и преступностью, реструктуризация экономической базы, становление гражданского общества. Некоторые города (Новосибирск, Самара, Нижний Новгород) заглядывают дальше. В их стратегиях мелькают такие темы, как проектная культура, партнерство как способ развития местных сообществ, подготовка к грядущей жесткой конкуренции между городами за финансовые и информационные потоки. Москва и Санкт-Петербург стремятся к переходу в постиндустриальную экономику. В Москве уже принята программа выноса столичных промышленных предприятий за пределы города. В Ростове-на-Дону рассматриваются варианты создания промышленных парков подальше от селитебной зоны. К постиндустриальному будущему готовятся даже нынешние промышленные гиганты – Омск и Екатеринбург.

Чем еще похожи стратегии крупнейших российских городов, так это своими амбициями. И это хорошо. Высокие обязательства обязывают и способствуют оживлению власти. Все 11 городов-миллионников не только являются политическими и экономическими лидерами в своих регионах, но и распространяют свое влияние далеко за их пределы. Недаром в шести имеющихся стратегиях говорится о наращивании столичных функций: концентрация деловой и финансовой активности, маркетинг города, наращивание международных связей, активная информационная политика. При этом иногда «столичные» планы миллионников вступают в противоречие между собой. Например, Самара и Нижний Новгород в своем развитии будут оспаривать звание столицы Поволжья. Екатеринбург и Челябинск аналогичным образом готовы «делить» Урал. Кстати, стратегический план развития Екатеринбурга, пожалуй, самый амбициозный из всех. В нем ставятся задачи достижения таких параметров развития, чтобы город к 2020 г. мог войти в состав мировых городов, к числу которых пока нельзя причислить ни один российский город. Ну и конечно же общеизвестно соперничество по самым разным направлениям между Москвой и Санкт-Петербургом.

Впрочем, есть и значительно менее амбициозные стратегии. Например, Волгоград⁵, Ростов-на-Дону и Казань в перспективе нацеливаются в основном на решение «внутренних» проблем. Для Волгограда главное – решение транспортных и экологических проблем и борьба с бедностью. Для Казани – повышение комфорта жизни в городе.

Почти все стратегии ориентируются на улучшение качества жизни в городе, но в это понятие вкладывается разный смысл. И измеряется это качество совершенно разными индикаторами. Для одних качество жизни – это благосостояние и здоровье горожан. Для других – комфортные условия для жизни и экономической деятельности в городе, создание широких возможностей для людей реализовать себя. Для третьих – чистые улицы и нулевая преступность. Поэтому представляется не вполне удачным использовать улучшение качества жизни в качестве цели стратегии, поскольку весьма трудно измерить качество жизни, а соответственно, оценить успешность достижения этой цели. Например, в одном из вариантов стратегии развития Нижнего Новгорода, появившейся в 2004 г., предлагалось замерять улучшение качества жизни в городе через удвоение ВРП. Но ведь может случиться так, что экономический рост удвоится и даже утроится, а качество жизни при этом не изменится.

Пожалуй, главная задача стратегического планирования – это выбор и обоснование стратегических приоритетов, нескольких важнейших направлений развития города из множества возможных, поскольку расплывать всегда недостаточные ресурсы развития равномерно по всем направлениям – крайне неэффективный путь управления городскими системами.

Для всех крупнейших городов-стратегов такой выбор стал общей проблемой. Это закономерно, поскольку маленькому городу с ограниченными ресурсами и возможностями выбирать легче: есть одна-две возможные «точки роста», они и становятся стратегическими направлениями почти автоматически. Другое дело – крупные города. Спектр их социальных ролей очень богат, возможности разнообразны, выбор путей широк. Возникает ветвистая система сценариев перспективного развития города, и просчитать последствия реализации каждого из них почти невозможно в российских условиях, когда все так часто меняется.

⁵ В 2002 г. вместе с Пермью утратил статус города-миллионника.

К тому же городская стратегия – это сочетание интересов многих слоев и групп городского сообщества, это своеобразный общественный договор. И выбор стратегических приоритетов – часто выбор в пользу одних за счет других. Скажем, борьба с пробками на дорогах – это среди прочего и увеличение площади дорожного покрытия за счет сужения тротуаров и сокращения числа пешеходных переходов. Можно предоставить налоговые льготы малому бизнесу, но за счет выпадающих в этом случае средств муниципального бюджета можно было бы увеличить социальные пособия. Модернизировать котельные или бороться с ветхим фондом? Проблема «или» в городском управлении возникает на каждом шагу. Стратегия же, как общественный договор, решает все «или» на ближайшие 20–25 лет, но договариваться обо всем этом внутри сообщества бывает невероятно тяжело. И тогда разработчики стратегий городов-миллионников идут по пути наименьшего сопротивления – избегают стратегического выбора вообще. Стратегические планы теряют четкие ориентиры, становятся обтекаемыми по содержанию и громоздкими по объему, грешат всеохватностью, строятся таким образом, чтобы ни одна сфера городской жизни не была упущена из числа приоритетов.

Парадоксально, но факт: российские города впервые за всю многовековую историю нашей страны приступают к планированию своего будущего. К 2020 г. (большинство стратегических планов городов-миллионников нацелено именно на этот рубеж) можно будет оценить, насколько успешными были усилия городов-стратегов, оказались ли они в той точке развития, к какой стремились, какие коррективы в их планы внесли внешние факторы развития – цены на нефть, государственная политика или активность горожан.

Таблица 1. Крупнейшие города России: приоритеты развития

	Наличие стратегии развития города	Главное в стратегии, сквозные идеи и целевые установки
Москва	-	
Санкт-Петербург	2000 г.	Первая городская стратегия в России! Многофункциональный центр. Контактный центр «Европа-Россия», «Балтика–Северо-запад». Культурная столица. Качество жизни. Интеграция в мировую экономику
Новосибирск	2002 г.	Сохранение и наращивание потенциала развития города – точек роста, конкурентных преимуществ, возможностей развития! Благополучие. Экономический потенциал. Образовательный и культурно-духовный потенциал. Наука и образование – основа сохранения человеческого потенциала! Улучшение городской среды!
Нижний Новгород	Разработка	Реальная, а не номинальная столица Приволжского округа! Наращивание столичных функций! Выход из тени Москвы! Благоустройство, реконструкция исторического Центра, транспортная инфраструктура
Екатеринбург	2004 г.	Город должен быть готовым к вызовам глобализации: концентрация финансовых и информационных потоков, формирование хорошего имиджа города. Катализатор экономики Урала и сопряженных регионов. Наращивание столичных функций. Екатеринбург будет Мировым городом!
Самара	Разработка	Столица и экономический лидер Поволжья! Качество жизни. Эффективная экономика. Эффективное управление
Омск	2002 г.	Устойчивое развитие! Развитие промышленности, городской среды, институтов гражданского общества. Безопасность
Казань	2003 г.	Цель - уютный и процветающий город равных возможностей! Образование, местное самоуправление, сплоченное сообщество, городская среда, благополучие и борьба с социальными диспропорциями, ЖКХ
Челябинск	2009 г.	Развитие Челябинской агломерации. Приоритетное развитие комфортной городской среды. Поддержка и развитие

		промышленности.
Ростов-на-Дону	2005 г.	Деловая, промышленная, культурная, политическая и туристическая столица Юга России! Инвестиционный климат. Обновление инфраструктуры (улучшение дорог, жилищного фонда). Правильное управление недвижимостью! Рационализация городского управления!
Уфа	-	
Волгоград	2003 г.	Развитие социальной сферы. Улучшение экологической обстановки. Экономический рост. Качество жизни
Пермь	2003 г. ⁶ Разработка	К постиндустриальному развитию! Городское пространство. Нарращивание истинно городских функций: услуги широкого спектра. Рыночная инфраструктура! От населения – к городскому сообществу!

⁶ Концепция социально-экономического развития города Перми на среднесрочную перспективу 2004–2006 гг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня территориальное стратегическое планирование воспринимается большинством государственных и муниципальных структур, бизнесом и представителями гражданского общества в регионах и муниципалитетах России как неотъемлемый этап и часть управления социально-экономическим развитием территорий. Сегодня вопроса, а зачем, собственно, это нам нужно, практически не возникает. Общеизвестно, что необходим документ, определяющий общие ориентиры развития города или региона на долгосрочную перспективу, причем ориентиры принципиально важные, нередко касающиеся важных «развилки». Необходима система согласованных и принятых городским сообществом основных приоритетов, на основе которых строится бюджет, развивается территориальное планирование.

Городских стратегий в России принято уже много, хотя точное количество назвать, видимо, нельзя – слишком разные документы появляются под названием «Стратегия». Но в любом случае счет идет на многие десятки. По качеству подготовленные документы очень разнятся. Оценить их эффективности – непростая задача, которая сегодня выделяется в отдельную научно-практическую дисциплину, причем полноценная оценка практически нигде еще не проводилась. Если судить по характеру текущей реализации стратегий, то к числу более или менее успешных можно отнести Санкт-Петербургскую, Екатеринбургскую, Казанскую (из самых крупных) стратегии. Ряд интересных примеров демонстрируют средние и небольшие города, например Томск, Череповец Вологодской области, Уссурийск в Приморском крае, Дзержинский в Московской области и др. В этом ряду Пермь, с ее глубокими традициями качественного муниципального управления, активным городским сообществом, благоприятным «региональным фоном», где, в свою очередь, накоплен большой и интересный опыт стратегирования, несомненно, должна занять весьма значимое место.

Список источников

1. Городское управление в Современной России : аналит. доклад, краткая версия / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города». 2005.
2. Ветров Г.Ю. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях: проблемы разработки, реализации и координации разных видов планирования» // Территориальное стратегическое планирование. – Вып. 4. – СПб., 2004.
3. Ветров Г.Ю., Ланцев Д.М. Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований России: проблемы и перспективы // Городской альманах : 2006. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2006.
4. Ветров Г.Ю. Планирование экономического развития на уровне города. – М.: Фонд «Институт экономики города», 1998.
5. Tosics I. City Development in Central and Eastern Europe Since 1990: the Impact of Internal Forces / F.E.I. Hamilton, K. Dimitrowska-Andrews (eds.). Globalization and Transformations in Eastern and Central European Cities. – The United Nations University, (препринт)
6. Tosics I. The Post-socialist Budapest: the Invasion of Market Forces and the Attempts of Public Leadership / F.E.I. Hamilton, K. Dimitrowska-Andrews (eds.). Globalization and Transformations in Eastern and Central European Cities. – The United Nations University, (препринт)

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Характеристика концепций универсализма и уникализма в стратегическом планировании

Универсализм исходит из идеи эволюционного единства мира, где все города проходят одинаковые стадии развития на общем пути, но в разное время⁷. Так что лидеры показывают аутсайдерам их будущее. Ключевые понятия здесь – «новации», «модернизация», «реформа».

Уникализм, или теория «локальных» цивилизаций, – это идея поиска самобытного, нового, уникального пути развития места⁸. Концепция говорит о том, что прогресс состоит не в том, чтобы всем идти в одну сторону, а в том, чтобы достигать процветания, двигаясь разными путями, пользуясь разными, уникальным ресурсами, которые есть в распоряжении любого города.

У обеих концепций есть сильные и слабые стороны.

Универсализм позволяет сравнивать уровни развития городов, ранжировать их, отвечая понятной потребности участников «марафона» не отставать по общим для всех параметрам развития. Главная выгода «догоняющих» – возможность внедрять готовый чужой опыт. Однако универсализм упрощает картину, сводя все особенное к версии лучшего или глобального.

Уникализм привлекает идеей равноправия, рядоположенности городов, их культур, неповторимых, и именно тем ценных. Обе концепции оперируют циклами, только универсализм видит их линейными и глобальными по охвату, а уникализм – отдельными «круговоротами» по схеме «подъем – расцвет – упадок».

Современные города всё чаще пытаются комбинировать элементы двух концепций, стремясь, например, к экономическому росту (параметр универсализма) и к поискам городского бренда (параметр уникализма). Насколько совместимы обе идеологии в развитии конкретного города, трудно судить. Множество влияющих факторов и колоссальное разнообразие мест не дают возможности ответить на этот вопрос. Ответ проверяется практикой конкретных городов.

⁷ Это линия прогрессистов от титанов Просвещения через К. Маркса, К. Бюхера, Н. Кондратьева к У. Ростоу, И. Валлерстайну, Дж. Фридману, М. Кастельсу.

⁸ Это линия Н. Данилевского, О. Шпенглера, русских евразийцев, П. Сорокина, Л. Гумилева, С. Хантингтона.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Содержание концепции «Городское предпринимательство»

Начиная с 1990-х годов стала активно продвигаться идея предпринимательского подхода к городскому управлению. Эпоха активной европеизации и глобализации выдвигала требования перехода от прежней и казавшейся неэффективной и громоздкой системы бюрократического городского управления общественными фондами к более гибкой, упреждающей события и прогностической предпринимательской политике, ориентированной на нужды горожан и бизнеса. Такой подход диктовался необходимостью выживать в условиях нарастающей *конкуренции* со стороны других городов и урбанизированных регионов.

Сдвиг в сторону предпринимательства диктовался и изменившимися условиями формирования бюджетов городов: в то время как городские расходы все время росли, городские доходы и государственные (региональные) субвенции оставались на прежнем уровне или сокращались. Соответственно городам приходилось искать новые источники пополнения бюджета, чтобы обеспечивать нормальное функционирование общественного сектора городской экономики.

Понятие **entrepreneurial city** было введено Дэвидом Харви (1989), который отметил активизацию участия городских властей в операциях на рынке недвижимости, определив его как сдвиг городской политики от управления городской экономикой без прямого вмешательства (*managerialism*) к участию в предпринимательстве (*entrepreneurialism*).

Далее перечислены основные черты предпринимательской модели города.

Новые принципы формирования городского бюджета, расширяющего сферу неналоговых поступлений за счет получения прибыли от участия в предпринимательской деятельности и привлечения налоговых средств в операции на рынке недвижимости в интересах городского сообщества.

Public-Private partnerships, что неточно переводится на русский язык как частно-государственное партнерство, поскольку речь идет не о партнерстве государства и бизнеса (данный союз описывается в терминах монополизма и коррупции), а о партнерстве местного самоуправления и бизнеса. В ситуации частно-общественного партнерства, как городские власти могут поддерживать развитие местного бизнеса, используя правовые механизмы и участвуя в совместной реализации проектов, так и местный бизнес вносить свой вклад в городское развитие, неся свою часть социальной ответственности и «зарабатывая» деньги для городских бюджетов через реализацию разного рода благотворительных акций и социальноориентированных проектов.

Наличие долговременной стратегии развития. Бизнесориентированный, а не прежний «бюрократический» (государственный) подход, привел к смене приоритетов, выдвинув городской маркетинг и критерий конкурентоспособности города на первый план. Согласно предпринимательской парадигме, стратегии развития городов должны быть: 1) инновационными, позволяющими нарастить конкурентные преимущества города *vis-à-vis* другими городами или даже регионами; 2) четко формулировать цели и способы их достижения в обозримой перспективе; 3) не только использовать предпринимательские методы, дискурсы и терминологии, но продвигать себя на рынке в качестве таковых, т.е. активно формировать свой бренд и имидж.

Создание квазигосударственных (муниципальных) агентств, которые берут на себя координирующую и посредническую роль при реализации проектов. Такие агентства работают с каждым проектом в отдельности, находя индивидуальные решения, а не пользуясь стандартными схемами.

Включенность в управленческие и экспертные сети (governance networks), позволяющие «обкатать» проекты городского развития на самых разных уровнях от индивидуальной экспертизы до международных обсуждений. Администрации предпринимательского города присущ более мягкий «регулирующий» стиль управления, учитывающий разность интересов разных групп участников городских процессов, нежели более жесткий диктующий. Другими словами, управление, а не правление.

Наличие «сильного» мэра и городской команды, позволяющей мобилизовать ресурсы для реализации городских «предпринимательских» проектов. В этом смысле предпринимательские города гораздо больше похожи на авторитарно управляемые, нежели на демократически управляемые. Возрастание возможности ошибок при авторитарном принятии решений нивелируется вовлеченностью городской власти в управленческие сети и процедурами согласования интересов, сильно ограничивающими волюнтаризм.

Создание благоприятного предпринимательского климата. Entrepreneurial cities не только сами становятся участниками бизнеса, но и создают множественные финансовые и нефинансовые стимулы и преимущества для его успешного осуществления, работая на привлечение инвестиций, развитие инфраструктуры транспорта и связи, необходимых для успешного функционирования предприятий и деловой жизни города, облегчая бюрократические препоны и снижая административные барьеры. Фактически социальная сфера городского хозяйства начинает работать на рост доходности бизнеса.

Идеология entrepreneurial cities была необыкновенно популярной в 1990-х и начале 2000-х годов, когда городская политика многих городов США и Западной Европы была переориентирована в пользу экономического роста, усиления конкурентоспособности города, территориального маркетинга (город как оптимальное место локализации и ведения бизнеса), поиска новых источников доходов, и частного-общественного партнерства. Например, в Германии более 50 городов приняли идеи предпринимательского подхода к развитию, среди них, крупнейшие городские агломерации Берлина, Мюнхена, Кельна, Гамбурга и Франкфурта. В Голландии – Амстердам и Роттердам, в Великобритании – все крупнейшие города, включая Лондон, в Испании – Мадрид и Барселона, в Турции – Стамбул. Во Франции и Италии идея никогда не была особенно популярной, распространяясь лишь на малые и средние города.

Несмотря на широкое распространение и видимые успехи, **прошедшие 15 лет эйфории от предпринимательского подхода к развитию городов закончились разочарованием.** Успех или неуспех города определяется схождением или расхождением векторов экономического (увеличение конкурентных преимуществ) и социального развития (общественного согласия и удовлетворенности жизнью). В идеале оба вектора должны быть взаимодополняющими. Однако, в случае entrepreneurial cities, они скорее исключают друг друга, чем более город становится конкурентоспособным, тем менее он социален, выше имущественная сегрегация и ниже уровень общественного согласия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Содержание концепции «Устойчивое развитие»

Термин «устойчивое развитие» имеет достаточно длительную историю, восходящую к Декларации первой Конференции ООН по окружающей среде (Стокгольм, 1972) и работам Римского клуба начала семидесятых годов, когда была осознана связь между проблемами окружающей среды, экономическим и социальным развитием. Классические стандарты устойчивого развития предполагают, что экономика в равной степени должна ориентироваться как на удовлетворение потребностей настоящего времени, так и на сохранение способности будущих поколений удовлетворять свои потребности; согласование образа жизни с экологическими возможностями территории.

Таким образом, несмотря на экологическую доминанту концепции, неправильно проблему устойчивого развития сводить исключительно с состоянием окружающей природной среды, недооценивая другие, не менее важные факторы устойчивого развития – социальные, политические, экономические, культурные, этнические и многие другие. Понятие устойчивого развития не подразумевает только достижение какого-то заданного рубежа в состоянии окружающей среды, а является путем к установлению сбалансированных, гармоничных отношений между человеком, обществом и природой.

Особое значение городов как центров реализации принципов устойчивого развития было подчеркнуто на Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов в Аалборге в 1994 году, где была принята «Хартия городов Европы за устойчивое развитие (Аалборгская хартия)», которую подписали представители более чем 120 городов. В этом документе отмечается, что «поскольку ни один город не похож на другой, все мы должны найти свои собственные пути к устойчивому развитию. Во всех направлениях местной политики следует основываться на общих принципах устойчивости и, учитывая сильные стороны каждого конкретного города, разрабатывать местные стратегии устойчивого развития».

В Хартии приоритет в достижении устойчивого развития отдается человеку – обеспечению достойных условий его жизни и развития личности. Поэтому долгосрочной целью развития города является повышение качества жизни населения. В понятие «качество жизни» вкладывается: возможность иметь работу и достойную оплату труда, общественную безопасность, политическую стабильность, укрепление здоровья, возможность получения образования и культурного развития, качество окружающей среды, хорошее жилье.

Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента содержат меры по укреплению экономического потенциала и достижению устойчивого развития в городах и центрах. Они включают:

- развитие стратегий, адаптированных к местному контексту и ориентированных на управление эффектами экономического реструктурирования;
- управление расширением пространств городов, ограничение тенденций субурбанизации с помощью разработки более компактных форм развития малых и средних городов, развитие использования местосберегающих методов строительства, развитие строительства вблизи транспортных магистралей, поддержка внутренней политики городских областей по подъему качества жизни в городе, включая сохранение существующих экосистем и создание новых «зеленых» районов и биотопных структур;

- регенерацию пустынных окрестностей и реализацию объединенных действий социальных групп внутри городских структур, особенно в крупных центрах, где есть исключения в области социального развития;
- точечное управление городскими экосистемами, особенно в отношении открытых и «зеленых» площадок, воды, энергии и отходов;
- развитие эффективных и одновременно экологических видов общественного транспорта, что должно способствовать устойчивости передвижения;
- создание органов планирования в составе местных властей отдельных городов и сообществ для координации и выполнения соответствующих мер;
- сохранение и приумножение культурного наследия;
- развитие городских сетей.

Устойчивое развитие в городах развитых стран предполагает сохранение достигнутого уровня благосостояния, выявление и устранение факторов, которые в будущем могут его дестабилизировать. В этих странах основную угрозу устойчивому развитию видят в последствиях антропогенного воздействия на окружающую среду и именно на сохранение природного фактора направляют основные усилия.

На Всероссийском совещании «Обеспечение устойчивого развития городов России» (2002) были сформулированы следующие принципы разработки стратегии устойчивого развития города.

1. Принцип **социального партнерства и взаимодействия органов городского самоуправления с жителями города**, общественными организациями, деловыми кругами, наукой. Стратегическое управление – это процесс, с помощью которого органы городского самоуправления и городское сообщество выстраивают партнерские отношения. Стратегия должна быть нацелена на поиск общественного согласия, на вовлечение в принятие решений, а значит, и в их реализацию, широкого круга горожан. Так, постепенно, в ходе разработки стратегии может быть сформирован механизм социального партнерства в городе, механизм определения целей развития города и обеспечения согласованных действий по их достижению.

2. Принцип **деятельности органов городского самоуправления в интересах общественно признанных целей и направлений**. Стратегическое управление предоставляет органам городского самоуправления возможность ориентироваться в своей текущей деятельности на стратегические цели развития города, согласованные с городским сообществом.

3. Принцип **корректировки целей и направлений развития города**. Устойчивое развитие – это не какое-то неопределенное представление о «светлом будущем» и не конкретное, застывшее состояние, это творческий процесс достижения сбалансированности во всех сферах развития города, поэтому цели и направления развития города должны корректироваться. Устойчивость означает не само состояние устойчивости в определенный момент времени, а устремленность к этому состоянию, постоянное преодоление складывающихся диспропорций и отклонений. Устойчивое развитие – постоянный процесс изменений, в котором цель выступает не как конечное состояние, а как направляющий вектор изменений.

4. Принцип **трансформации стратегии в конкретные программы и текущие планы** (единство между стратегией и тактикой в развитии города). Процесс стратегического планирования не заканчивается, а только начинается разработкой и принятием стратегии развития, поэтому к обоснованным приоритетам развития, изложенным в стратегии, должны разрабатываться конкретные программы и проекты, как механизмы реализации стратегии.

5. Принцип **сочетания правовых и экономических механизмов стимулирования частных инвестиций в недвижимость, обеспечивающих устойчивое развитие городской среды** в направлениях, предусмотренных общественными планами и зафиксированных в документах градостроительного планирования. Изменение системы отношений собственности, появление частных субъектов права собственности на землю и недвижимость, становление рынка недвижимости требует выработки новых механизмов градорегулирования, обеспечивающих баланс общественных и частных интересов в сфере недвижимости и вместе с этим – устойчивое развитие городов. Законодательство, содержащее такие механизмы, должно формироваться как на федеральном уровне в виде основополагающих норм и стандартов градорегулирования, так и на местном уровне, в форме местных нормативных актов и правил.

Приложение 4

Альтернативные модели стратегического планирования

Условное название модели	Суть подхода	Технологии и инструменты	Преимущества реализации	Риски реализации	Города реализации ⁹	Возможности использования в Перми: «плюсы» и минусы»
<p>1. «Классическая» модель планирования</p>	<p>Разработка стратегии рассматривается как разовый проект: создание рабочей группы, установка (корректировка) приоритетов, бюджета проекта, графика подготовки, написание текста. Процесс возобновляется каждые 5-7 лет.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Основной разработчик – привлеченная, «внешняя» структура - консалтинговая компания или «внешняя» государственная структура, бизнес-агентство, ВУЗ. Часто разработчик и в дальнейшем исполнитель – Агентство развития города ■ SWOT-анализ ■ Программно-целевое планирование: от задач к целевым программам и инвестиционным проектам 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Системность и последовательность процесса разработки. ■ Методическое обеспечение и научная аргументация результатов работы ■ Профессионализм и не ангажированность «разработчика» 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Как правило, ограниченное или опосредованное участие населения ■ Как правило, недооценка внешних факторов влияния при планировании мер реализации ■ Часто – пассивная роль администрации, делегирующей основную работу «разработчику» 	<p>Прага Будапешт Вена Берлин Крупнейшие агломерации Вост. Азии (Токио, Осака, Шанхай, Сингапур, Куала-Лумпур)</p>	

⁹ Здесь упоминаются крупные городские центры, сопоставимые с Пермью по ее экономическому и административному статусу, а также те города, опыт которых в стратегическом планировании был более-менее результативным.

Условное название модели	Суть подхода	Технологии и инструменты	Преимущества реализации	Риски реализации	Города реализации ⁹	Возможности использования в Перми: «плюсы» и минусы»
<p>2. Общественный договор</p>	<p>Стратегия формируется на основе широкого общественного участия. В основе идеологии – учет стратегических ожиданий всех «слоев» городского сообщества. Город, как объект развития, видится конгломератом самых разных (часто противоположных) интересов. Значит основная задача стратегии – по возможности их гармоничное сочетание. Главное в содержании стратегии – фиксация интересов в развитии города различных групп населения</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Организация сети коммуникационных площадок по поиску страт. идей для города ■ Координационный совет – паритетное представительство основных городских стейкхолдеров. ■ Сетевой принцип подготовки и реализации стратегии: распределение ролей между многими городскими организациями, фирмами, группами интересов ■ Активная роль местных интернет-форумов в подготовке материалов ■ «Сетевой» характер работы над текстом Стратегии 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Гражданская легитимность, обеспечивающая поддержку активной части населения в выполнении стратегии и дающая высокие шансы ее реализации ■ Гарантии реализации стратегии при смене управленческих команд. Политическая преемственность. ■ Гарантированная нацеленность стратегии на решение конкретных городских проблем. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Трудный поиск баланса интересов. Лоббирование «низовых» интересов мешает восприятию города как единого организма, что препятствует выработке общегородских целей ■ Нагрузка на администрацию города как основного координатора, спонсора и исполнителя проекта 	<p>Большинство малых и средних городов США</p>	<p>++</p>

Условное название модели	Суть подхода	Технологии и инструменты	Преимущества реализации	Риски реализации	Города реализации ⁹	Возможности использования в Перми: «плюсы» и минусы»
3. Мера-проект	<p>Реализация одного ключевого бизнес-проекта в качестве основы для дальнейшего развития города. Ожидается, что запуск проекта даст «толчок» к развитию во всех отраслях жизнедеятельности города. В США популярны проекты по «ревитализации» городских центров. В Европе – проекты по перепрофилированию промышленных предприятий. В Вост. Азии – строительство финансово-деловых кварталов в центральной зоне.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ведущий механизм – разновидности государственно-частного партнерства, концессии, долгосрочная аренда «стратегических» объектов ■ Основной механизм планирования – бизнес-планирование, ТЭО, расчет инвестиционного проекта ■ Расчет кумулятивного социально-экономического эффекта от реализации мега-проекта 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Сильная заинтересованность бизнеса в успешности проекта. Отсюда: финансовое обеспечение, организационная четкость реализации ■ Конкретность целевых установок. Гарантии экономического (как минимум) эффекта 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Дефицит комплексности подхода. ■ Цель - получение «быстрых» финансовых ресурсов для бюджета без определенности, куда и в каких пропорциях их потом вкладывать ■ Высокая зависимость развития города от степени успешности одного конкретного проекта ■ Высокий риск дисбаланса соблюдения интересов тех, кого затрагивает мега-проект и тех, кого не затрагивает ■ Упор на инвестиционный проект как инструмент развития при недооценке важности управленческих 	<p>Крупные агломерации США (Чикаго, Колумбус, Луисвилл, Даллас), «олимпийские города» (Барселона, Атланта, Калгари и др.)</p> <p>Гамбург</p> <p>Манчестер</p>	<p>++</p> <ul style="list-style-type: none"> - Рост интереса местного бизнеса к реализации стратегии - - - Отсутствие одного, очевидно необходимого мега-проекта

Условное название модели	Суть подхода	Технологии и инструменты	Преимущества реализации	Риски реализации	Города реализации ⁹	Возможности использования в Перми: «плюсы» и минусы»
				решений и нефинансовых инструментов		
4. Маркетинг города	Продвижение имиджа города	<ul style="list-style-type: none"> ■ Маркетинговые исследования ■ Определение целевой аудитории маркетинга (инвесторы, туристы, потенциальные жители, сторонние группы влияния) ■ 2 этапа реализации: позиционирование города и продвижение города ■ Формирование бренда города 			Глазго Бильбао Эдинбург Гонконг	
5. Оперативное управление или «Поступательная»	Стратегия города как таковая (как система взглядов и как текст) отсутствует. Выбор отраслевых приоритетов развития города сознательно не					

Условное название модели	Суть подхода	Технологии и инструменты	Преимущества реализации	Риски реализации	Города реализации ⁹	Возможности использования в Перми: «плюсы» и минусы»
модель» планирования	устанавливается.					

Приложение 5

Подходы к целеполаганию в стратегиях «западных» городов

Чаще других в стратегиях «западных» городов называются следующие цели и подцели:

- повышение уровня занятости:
- создание рабочих мест,
- устранение препятствий для вхождения на рынок труда,
- поддержка специфических групп населения (женщины, ущемленные);
- экономическое развитие:
- повышение общего уровня экономической активности,
- улучшение функционирования предприятий,
- укрепление и диверсификация общей структуры экономики,
- устранение слабых мест в отдельных секторах,
- улучшение социальных и культурных услуг,
- повышение способности адаптироваться к переменам в экономике;
- укрепление социального партнерства:
- справедливое распределение эффекта от развития между всеми слоями населения,
- содействие незащищенным социальным группам;
- развитие регионального партнерства:
- усиление целостности и интеграция в регионе;
- обновление отдельных территорий;
- достижение экологической устойчивости экономики города;
- повышение привлекательности города как места для жизни, работы и инвестирования:
- улучшение качество жизни,
- поддержание качество окружающей среды;
- развитие партнерства в реализации стратегии:
- обеспечение активного взаимодействия всех заинтересованных организаций и групп для достижения стратегических целей).

Однако сходство целей не означает полной идентичности целевых блоков стратегий. Во-первых, они отличаются по приоритетности, во-вторых, параллельно каждому городом обычно формулируется своя специфическая цель, например:

- быть "открытым городом" (для иммигрантов и пр.), международным городом и городом культуры (Амстердам),
- стать "столицей информации ЕС" и "центром транспортных перевозок ЕС" (Кельн),
- развиваться в качестве центра технологических инноваций (Манчестер),
- стать одним из ведущих регионов в сфере внедрения передовых технологий связи (Нюрнберг),
- создать европейский центр высококачественного производства (Брэдфорд),
- реализовать "триединую политику модернизации" (пространственно-экономическая, социальная, управленческая модернизация) и "развиваться в направлении метрополитенской агломерации" (Роттердам)¹⁰.

¹⁰ Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. СПб. :Леонтьевский центр, 2003. С. 20.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Краткие характеристики стратегий некоторых европейских городов

- **Загреб (Хорватия)**

На сайте города www.Zagreb.hr присутствует раздел «стратегическое планирование». Данное планирование было приостановлено мэром города сразу же после его избрания (2005 год).

Основные направления:

1) На первом месте стоят экологические проекты. Им уделяется особенное внимание, так как во время распада Югославии и дальнейших конфликтов, вопросы экологии вообще не поднимались. Хорватия становится одной из туристических стран, поэтому ей срочно необходимо наращивать темпы развития в сфере экологии. Примером служит упоминание в проекте о строительстве завода по очистке сточных вод.

2) На втором месте стоит транспортный вопрос. Загреб – столица Хорватии, но город обладает плохой транспортной доступностью. Власти вносят проекты по восстановлению аэропорта, прокладки туннеля в горах и развитию железнодорожного транспорта. Эти меры должны сделать Загреб главным транспортным узлом Хорватии.

3) В стратегии развития упоминается о создании развлекательных центров и мест досуга для молодежи. Но никаких конкретных проектов не описывается.

4) Важное место уделяется восстановлению и поддержанию исторических и культурных памятников. Кроме восстановления исторического центра города, по проекту деньги должны быть вложены и в поддержание парков и прудов Загреба, в создание «зеленых зон».

5) В заключительном пункте, мэр города призывает наращивать активность в сфере стратегического планирования, так как деньги, вложенные в осуществление проектов, обязательно вернуться и будут направлены на дальнейшее развитие.

- **Амстердам (Нидерланды)**

Планирование развития Амстердама (www.Amsterdam.nl) связано в основном с исторической частью города, кварталом красных фонарей и проституцией.

В последнем плане развития Амстердама говорится о том, что необходимо уменьшить число борделей и баров где продают наркотики. Власти города основывают свое решение на том, что наркотики и проституция, даже если они контролируются государством, часто привлекают к себе криминал. Так как в последнее время, в центре города участились воровство и грабежи туристов, и появились нелегальные бордели, было решено сократить число окон с проститутками с 482 до 243.

При этом власти города, утверждают, что квартал красных фонарей будет сохранен, проституцию не отменят, лишь наведут порядок, и Амстердам снова будет иметь свою неповторимую изюминку свободы в виде легальных наркотиков и проституции. Считается, что осуществление этих планов займет у властей Амстердама около 10 лет.

- **Вена (Австрия)**

По данным сайта www.wien.at, задача городского развития состоит в том, чтобы найти фундаментальные инструменты стратегического планирования, гарантирующие инновационное развитие

Вены в соответствии с социальными, экономическими и экологическими требованиями. Власти города говорят, что эта задача требует международного сотрудничества с соседними областями и странами, особенно в структуре европейской области CENTROPE.

Городской план развития Вены (Stadtentwicklungsplan) подразумевает под собой, какие территории города будут отведены под парки, какие под транспортные нужды, какие под жилые или коммерческие здания (всего 13 целевых позиций).

Интересным нововведением стало использование в стратегическом планировании многоцелевой городской карты, которая играет фундаментальную роль в процессе городского планирования Вены. Это непрерывно обновляющаяся цифровая карта, которая обеспечивает детальное видение зданий, дорог, тротуаров и канализационных люков в Вене.

Одним из пунктов стратегического планирования Вены стало создание нового жилого района на главной оси развития города. Этот район Donau замечателен тем, что при его планировании была разработана система трех уровней, которые, не мешая друг другу, осуществляют функционирование района. 0-уровень – это для пешеходов и велосипедистов, 1-уровень для СМИ и инфраструктурных объектов и 2-уровень для парковок и выхода на улицу. Также в планирование района были включены детский сад и школа.

- ***Париж (Франция)***

Главными событиями городского планирования Парижа, по данным сайта www.Paris.fr, является развитие транспорта и мест отдыха (зеленых площадок, садов и парков).

В городе полным ходом идет развитие и поддержание экологически чистого транспорта (трамваи и велосипеды). По замыслу проектировщиков, трамваи в скором будущем должны будут заменить в сфере наземного транспорта автобусы. Для поддержки велосипедистов, на дорогах Парижа были созданы специальные велосипедные дорожки с указателями, а также достаточное число пунктов проката велосипедов. Все эти меры в сфере городского транспорта должны поддержать экологию города.

Еще одним экологическим направлением является создание садов и парков. Открываются новые места отдыха, высаживаются деревья, и вход в эти парки для людей сделали бесплатным.

Также в разделе городского развития есть перечень событий, необходимых для поддержания города:

- 1) защита и поддержание зданий от вредных выбросов и внедрение шумоизоляции помещений;
- 2) создание новых проектов по городскому планированию, разработка новых программ;
- 3) обновление и поддержание в должном состоянии всех общественных мест;
- 4) улучшение связей (экономических, транспортных) с пригородами Парижа;
- 5) совершенствование системы снабжения города.

- ***Рига (Латвия)***

Латвия стремится в ЕС, который, по их предположению, будет спонсировать городские проекты. Поэтому Риге необходимо разработать четкий план и те сферы, которые она хочет поддержать.

В муниципалитете города разработан долгосрочный план развития Риги «Рига – город возможностей для каждого» на 2006-2018 годы.

Он включает в себя:

- 1) развитие исторического центра города для привлечения туристов, но в то же время при его развитии должны быть учтены потребности и желания местных жителей, чтобы развитие туризма не нарушило их домашнюю жизнь;
- 2) ремонт и обновление многоквартирных жилых домов советского периода, создание новой теплоизоляции;
- 3) развитие транспортных связей с пригородами Риги, так как туда перебирается большое число людей, из других населенных пунктов (трудовая миграция);
- 4) необходимо решение транспортной проблемы, так как в городе увеличивается число автомобилей.

- ***Дублин (Ирландия)***

На сайте города (www.dublincity.ie), выложена стратегия развития Дублина на 2005–2011 годы. Городские власти позиционируют этот план как схему создания жизнеспособного и яркого города, каким должен стать Дублин.

Эта стратегия включает в себя следующие основные моменты:

- 1) эффективное использование земли и развитие транспорта в пределах Большого Дублина;
- 2) уменьшение нагрузки на дублинский аэропорт и дублинский порт;
- 3) создание и разработка более совершенных маршрутов и системы общественного транспорта;
- 4) поддержание креативной составляющей развития города (поощрение нововведений);
- 5) поддержание чистоты окружающей среды и создание зон отдыха в пределах Дублина;
- 6) вложение средств в поддержание достопримечательностей города, развитие здравоохранения, образования и культурного сектора;
- 7) гармоничное развитие всех частей города;
- 8) также идет разработка стратегии развития метрополитенского ареала вокруг Дублина.

- ***Дубай-2015 (ОАЭ)***

Стратегический план Дубая на 2015 (DSP), о котором сообщил Его Высочество Шейх Мохаммед бин Рашид Эль Мактум, вице-президент и премьер-министр ОАЭ, и правитель Дубая, призван сохранить нынешний экономический рост, достичь более высокого ВВП объёмом в 108 миллиардов долларов США и добиться увеличения реального ВВП на душу населения до 44 000 долларов США к 2015 году.

Предыстория

С момента основания Объединённых Арабских Эмиратов в 1971 г. у Дубая появилось своё уникальное «лицо» современного и динамичного эмирата. Теперь Дубай во всём мире имеет репутацию экономического центра и является отличным местом для вложений. Поскольку мировые рынки всё больше и всё активнее конкурируют друг с другом, Дубаю необходимо сделать всё возможное для того, чтобы продолжить строить на прежнем успешном основании, а добиться этого можно с помощью тщательного планирования и разработки стратегии.

Исполнительный Совет, руководствуясь общим курсом правительства Дубая, вынес постановление о развитии стратегического плана Дубая в пяти секторах:

- 1) экономическое развитие,
- 2) социальное развитие,
- 3) безопасность, справедливость и стабильность,
- 4) инфраструктура, земли и окружающая среда,
- 5) совершенствование государственного сектора.

Цель стратегического плана по развитию Дубая – добиться общего понимания видения Дубая среди разных государственных организаций и построить общую структуру работы этих организаций. План служит схемой, по которой все государственные инициативы сводятся воедино, последовательно выполняют задачи и цели, намеченные правительством Дубая. Разработка стратегического плана происходила на основе «консультативного подхода», при котором в процессе разработки участвовал целый ряд заинтересованных лиц из разных секторов, представленных в плане. Руководящим принципом служила расстановка приоритетов; заинтересованные стороны в каждой фазе разработки плана уделяли особое внимание самым приоритетным сферам с наиболее высоким потенциалом развития.

Миссия

Для того чтобы поддерживать, сохранять и развивать статус эмирата, Правительство Дубая будет направлять свои усилия на выполнение следующих задач:

- Достижение всеобъемлющего развития и накопления человеческих ресурсов
- Содействие экономическому развитию и модернизации правительства
- Поддержание роста и процветания
- Защита национальных интересов, общественных интересов и благосостояния
- Создание атмосферы, способствующей росту и процветанию во всех секторах

Руководящие принципы

(1) Экономического развития:

- Следование принципам Свободной Рыночной Экономики
- Инновации в запуске инициатив
- Скорость и точность исполнения проектов
- Уникальные взаимоотношения и партнёрство с частным сектором

(2) Социального развития:

- Защита национальной самобытности, культуры и образа жизни
- Развитие национальных человеческих ресурсов
- Обеспечение социальной справедливости и равенства
- Открытость к миру и при этом сохранение собственной уникальности

(3) Безопасность, справедливость и стабильность:

- Обеспечение справедливости и равенства для всех
- Сохранение безопасности и стабильности
- Защита прав человека

(4) Инфраструктура, земли и окружающая среда:

- Обеспечение инфраструктуры мирового класса, отвечающей требованиям всех пользователей
- Охрана окружающей среды в рамках международных стандартов

(5) Совершенствование государственного сектора

- Прозрачность
- Подотчётность и культура, ориентированная на результат
- Превосходное обслуживание клиентов
- Развитие человеческих ресурсов
- Эффективная работа в федеральной системе

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Сидней (Австралия): опыт социального городского планирования

Социальный план на период 2006–2010 гг. представляет собой первую обобщенную стратегию социального планирования, разработанную новым органом местного самоуправления (local government authority, LGA) Сиднея, который был учрежден 6 февраля 2004 г. В нем изложены основные принципы социальной политики Муниципалитета и перечислены первоочередные нужды и возможности развития местных общин. "Социальный план" определяет, как Муниципалитет намерен решать местные вопросы и проблемы в сотрудничестве с другими правительственными органами, общественными организациями, а также жителями города, работающих здесь людьми и гостями.

Муниципальные советы Сиднея, Лейхардта (Leichhardt) и Южного Сиднея прежнего состава в течение длительного времени отвечали за предоставление услуг социального обеспечения и льгот тем, кто в них нуждался. Задача нового муниципалитета города Сидней – продолжить эту работу и расширить спектр услуг и возможностей для населения путем реализации Планов мероприятий, содержащихся в Части 1 и Части 2 Социального плана на период 2006–2010 гг. В число приоритетных сфер деятельности, перечисленных в Части 1 этого Плана, входят:

- Содействовать эффективному взаимодействию и взаимопониманию между разными общинами;
- Согласованно решать вопросы общественной безопасности на всей территории Сиднея;
- Продолжать совместно с ключевыми партнерами оказывать прямую помощь бездомным;
- Расширять спектр доступных вариантов жилья для местного населения, нуждающегося в жилье;
- Создание рабочих мест и расширение возможностей экономического развития для местных жителей и организаций;
- Расширение сети доступных и удобных коммунальных сооружений на всей территории Сиднея;
- Выявление и удовлетворение потребностей всех жителей Сиднея в доступном и справедливом распределении услуг;
- Обеспечение участия всех членов общества в обсуждении при принятии решений Муниципалитетом.

Часть 2 посвящена выявлению и удовлетворению потребностей восьми основных групп населения Сиднея, а именно – детей, молодежи, пожилых людей, женщин, аборигенов, людей родом из других стран и говорящих на других языках, инвалидов, а также гомосексуалистов, лесбиянок, трансвеститов и транссексуалов. Для удовлетворения особых потребностей этих групп разработаны конкретные проекты и программы.

Реализация этих проектов и программ будет осуществляться совместно с представителями тех групп, государственными учреждениями и неправительственными организациями. Основные идеи, изложенные в «Социальном плане», будут взаимосвязаны с разработанными Муниципалитетом Стратегическим планом на период 2005–2008 гг. и проектом Общего плана на период 2007–2010 гг. Это поможет обеспечить реализацию «Социального плана» во взаимосвязи с процедурами отчетности Муниципалитета перед обществом и, таким образом, гарантировать высокий уровень контролируемости и прозрачности работы Муниципалитета для людей, которые живут, работают и приезжают в Сидней.

Источник:

<http://209.85.135.132/search?q=cache:Y8kBZKO1APsJ:cityofsydney.nsw.gov.au/council/documents/policies/SocialPlansPolicyTranslations/SocialPlan2006-2010>

ПРИЛОЖЕНИЕ 8

Маркетинг городов за рубежом

*Города США и Западной Европы 1980-х: что после промышленности?*¹¹

В настоящее время такие понятия, как «постиндустриальная экономика» и «постиндустриальное общество» стали вполне расхожими. В общественном сознании они обозначают некий качественный рубеж в развитии, через который уже прошли экономики стран Запада, который уже пересекают крупнейшие российские города и к которому еще не подошли малые и средние города России. Но рубеж этот условный, размытый во времени, и трудно оценивать, где относительно его расположены те или иные национальные и региональные экономики. Однако он, несомненно, отражает одну из центральных тенденций современной экономики, с которой первыми действительно сталкивались города США и Европы, начиная с 70-х годов прошлого века.

Сильный спад в промышленном производстве капиталистических стран привел к всеобъемлющей реструктуризации экономики городов. По прошествии 15–20 лет, к началу 90-х, подавляющее большинство некогда крупных промышленных центров уже нельзя было назвать таковыми. В **Питсбурге** (бывшей стальной столице США) доля занятых в промышленности упала с 60% до 8,5%. **Кливленд, Чикаго, Филадельфия, Ньюарк, Балтимор** и другие флагманы американской экономики «потеряли» от 50% до 80% занятых в промышленности¹². В наиболее индустриализированной среди европейских стран Великобритании сокращения рабочих мест в промышленности были наибольшими: в **Бирмингеме** – на 75%, в **Шеффилде** и **Лидсе** – на 80%, в **Манчестере, Ливерпуле** и **Глазго** – на 85%¹³.

Столь быстрая и огромная по масштабам утрата рабочих мест и налогооблагаемой базы поставила многие города на грань социальной катастрофы. А малые монопрофильные города вообще готовы были превратиться в «города-призраки», потеряв до 100% своих жителей. Проблема заставила активные городские сообщества мобилизоваться в поисках новых, альтернативных ресурсов выживания для городов. Наиболее очевидным выходом для большинства мест в 80-х годах было развитие сферы услуг, сервисной экономики, которая позволяла привлечь инвесторов и туристов. Но занять эту нишу городам с индустриальным прошлым было крайне трудно. И стало возможным только для тех городов, которые взяли на вооружение маркетинг.

Все промышленные города были похожи друг на друга, словно близнецы-братья. Поэтому главной идеей их постиндустриального позиционирования стали поиск и реклама *индивидуальности*, тех особенностей, которыми не обладал никакой другой город. В соответствии с этим принципом каждый из городов выбирал одно или несколько из следующих стратегических направлений развития.

1. *Развитие экономики услуг широкого спектра.* Это стало наиболее фундаментальным направлением, в рамках которого наиболее популярными и востребованными отраслями стали консалтинг, финансовые услуги, управление, реклама, программное обеспечение, администрирование. Отдельным целевым компонентом маркетинга стало привлечение штаб-квартир компаний.

¹¹ По материалам книги: Визгалов Д.В. Российские города – лучший брэнд России! // Городской альманах. М. : Фонд «Институт экономики города», 2007.

¹² USBC, Country and City Data Book, Washington DC, 1994.

¹³ Office of Population Census and Surveys, UK, London, 1994-96.

2. *Развитие туризма.* Привлекательность этого направления поначалу виделась преимущественно в том, что туризм, как никакая другая отрасль, может «впитать» средне- и низко-квалифицированную рабочую силу, попавшую под сокращение в промышленности. Но чем привлечь туристов? Единственно уникальное, что есть у индустриального города – это то, что осталось в наследство от промышленного производства и стало его историей – цеха, шахты, линии конвейеров, станки. И во многих европейских городах угольные шахты становились музеями, в цехах стали размещаться художественные выставки и проводиться концерты, производственные площади переоборудовались под творческие мастерские. Города некогда крупнейшего в Европе угольно-металлургического кластера в немецком Руре становились городами музыкальных фестивалей и киноиндустрии. Город *Эмиер-Парк*, в котором располагался крупнейший в Руре сталелитейный комбинат, сегодня – город-музей световой рекламы. Оставшиеся в наследство от промышленного прошлого гигантские углетранспортеры и доменные печи служат идеальными концертными и киносьемочными площадками.

3. *Инвестиции в культуру.* Музеи, галереи, выставочные и концертные залы, аквапарки и спортивная инфраструктура. Характерным (и даже модным) стало размещение всех этих объектов на территории бывших заводов и фабрик, что придавало культурной сфере города антураж модерна и творческой фантазии.

4. *Ночная жизнь города.* Успешный постиндустриальный город должен был предложить качественный набор ресторанов, ночных клубов и развлечений. Это, в свою очередь, обязывало город уделять много больше внимания уличному освещению, световому оформлению¹⁴ главных городских объектов. Это также требовало нового пространственного планирования города – разделения города на тихие спальные и шумные развлекательные зоны.

5. *Предложение качественного, но не дорогого жилья.* Целью было не только удержание рабочего класса, потерявшего работу и стремившегося уехать из города, но и привлечение «белых воротничков» с новыми представлениями о качественном жилье. Всё более престижным считалось жить не в шумном, загазованном и дорогом центре города, а на тихих и чистых окраинах. Всё большее внимание стало уделяться не столько качеству самого жилья, сколько его окружению. Скверы, парки, безукоризненное уличное освещение, инфраструктура досуга стали считаться неотъемлемыми элементами хорошего места проживания. В градостроительстве стала модной и востребованной застройщиками концепция «нового урбанизма¹⁵».

6. *Комплексное благоустройство городских территорий.* Формирование публичного пространства, «эпицентров» общественной жизни в городе – пешеходных улиц, площадей, мощеных набережных, парков

¹⁴ O'Connor J., Wynne D. From the Margins to the Center: Cultural Production and Consumption in Post-Industrial City. Aldershot Arena, 1996.

¹⁵ *Новый урбанизм*, о котором в России еще почти ничего не известно, – попытка бороться с бесконтрольным ростом города, восстановив общинный дух и чувство сообщества. Новый урбанизм сочетает элементы архитектуры, планирования и градостроительства, объединенные вокруг нескольких ключевых идей. 1 - Ключевое понятие для нового урбанизма – «пять минут ходьбы», взгляд на город с точки зрения пешехода. 2 – Особая роль границ. Сплошное застроенное нечто должно смениться кластерами, между которыми лежат свободные пространства. 3 - единство и целостность городского пространства. Идеальный город должен быть вписан в свой климат и ландшафт, в культуру своей страны, в свою историю, притом не только внешним обликом, но и структурно.

отдыха, фонтанов. Впервые в своей истории промышленные города обязаны были позаботиться о своей внешности.

7. *Развитие общественного транспорта.* Развитие каждого из вышеперечисленных направлений требовало коренных изменений в работе городского транспорта – изменения сети маршрутов, модернизации транспортного парка и дорожной сети.

Вызовы постиндустриальной экономики выдвинули на первый план принципиально новый лозунг городского маркетинга: чтобы быть успешным город должен постоянно «выдумывать себя заново».

Европейские города 2000-х: экономика событий

Еще совсем недавно считалось, что вся совокупность объектов культуры, творческих людей и культурных событий, то есть, то, что мы называем культурной жизнью города, не является необходимым условием для полноценного развития города. Культура для города была тем же, чем крем для торта – красивым украшением, но необязательным элементом. Сегодня это уже неотъемлемая часть «торта». Эксперты стали замечать, что культурная составляющая начинает оказывать сильное влияние на развитие города, в том числе и на развитие экономической базы, поскольку события становятся не только престижными, но и прибыльными мероприятиями. Но что более важно, это становится необходимым для положительной репутации города в стране, а также для местного патриотизма горожан. Ведь проведение ярких и праздничных событий – это заявление о самоуверенности и процветании города.

Творческие городские власти все больше убеждались в том, что помимо всего прочего из современного города нужно делать «спектакль», шоу, витрину культурных событий и представлений. И это обеспечивает городу не меньше инвестиций, чем льготы по аренде или хорошая инфраструктура. Становилось понятным, что культурно-развлекательное событие в городе – это один из видов инвестиционного проекта и одно из направлений городской инвестиционной политики. Далее напрашивался вывод, что культурные события в городе можно и нужно провоцировать, то есть *организовывать*.

Сегодня в мире насчитывается несколько десятков городов, которые специализируются на «событийной экономике» и живут на доходы от неё. Всемирно известны ежегодный экономический форум в **Давосе**, кинофестивали в **Берлине**, **Каннах**, **Венеции**, **Москве**, международные авиасалоны в **Ле-Бурже**, **Фарнборо**, **Абу-Даби**, музыкальные фестивали в **Юрмале** и **Сан-Ремо**, театральные фестивали в **Эдинбурге**, карнавалы в **Рио-де-Жанейро** и в **Риме**, пивной фестиваль в **Мюнхене** и многие другие. Менее знамениты, но более многочисленны садовые фестивали (особенно в Великобритании) и торговые ярмарки, фестивали уличных оркестров и разнообразные детские праздники. Между немецкими городами на протяжении многих лет ведется борьба за проведение тематических выставок, финансируемых крупным бизнесом. При этом **Лейпциг** претендует на лидерство в проведении технических выставок, **Франкфурт** чаще других побеждает в конкуренции за книжные выставки, **Берлин** вложил огромные инвестиции в «выставочную» инфраструктуру, чтобы потеснить конкурентов. Каждый год этой теме уделяется настолько большое внимание в немецкой прессе, что журналисты прозвали её «выставочные войны».

Особого внимания заслуживают спортивные события. Современный спорт – это наиболее массовая форма культурно-развлекательной жизни, к тому же оперирующая огромными финансовыми средствами, оборачивающимися инвестициями для городов. В любом значимом спортивном состязании есть один

участник, который всегда выигрывает – это город проведения. Сегодня все спортивные клубы высших профессиональных лиг имеют «прописку» в конкретном городе. Причем крупные города с возрастающей силой конкурируют за право «прописки» в них престижных клубов и команд, которые пользуются этим и выбирают тот город, который предлагает им в итоге больше субсидий и льгот (новые стадионы и льготы по их аренде, гарантии продажи билетов на матчи, бесплатное транспортное обслуживание и много другое). В ответ клуб, как правило, обязуется использовать название города в названии клуба, что обеспечивает городу мощную рекламу и репутацию здорового, энергичного и успешного города.

С каждым годом всё сильнее разгорается конкуренция между городами за право проводить у себя престижные мероприятия мирового уровня, которые не имеют постоянной прописки. Это, прежде всего, Всемирная выставка технических достижений (World EXPO), а также Олимпийские игры. Сразу две существенных победы за последние два года получил Китай: выставка World EXPO в 2012 году пройдет в **Шанхае** и летние Олимпийские Игры 2008 года пройдут в **Пекине**. Оба проекта рассматриваются, как главные национальные проекты страны. Большинство городов, заслуживших в свое время право проведения Олимпийских Игр, совершили огромный рывок в экономическом развитии. Особенно это видно на примерах **Барселоны**, **Атланты**¹⁶, **Мюнхена**, **Афин**, **Турина**, **Сеула** и **Сиднея**. Хотя есть и печальные примеры: летняя Олимпиада 1976 года в **Монреале** обернулась для города финансовым коллапсом.

Даже те города, которым не удавалось победить в конкурсе за проведение Игр, получали большие дивиденды по итогам проведения своей рекламной компании. На несколько лет они фактически становились приоритетными национальными проектами для своих стран, пользуясь мощной рекламой в СМИ и большими бюджетными и частными инвестициями в инфраструктуру. Все это в дальнейшем ставило их вне конкуренции за проведение других культурно-развлекательных событий.

Многие российские города с начала 2000-х годов осознали прелесть и выгоду «событийной экономики». Так, повсеместным явлением стали дни города. Традиция эта унаследована многими городами от советского периода, но в нынешнем виде не имеющая ничего общего с ним по неформальности, яркости и творческому заряду. Для населения многих малых и средних городов этот, как правило, летний праздник, является главным событием года. Примеров с каждым годом всё больше.

¹⁶ По подсчетам специалистов, только благодаря Олимпийским играм в Атланте в экономику Джорджии в период с 1991 по 1997 г. поступило около 5 млрд долл.