

МАТЕРИАЛЫ ДОКЛАДОВ НА СЕКЦИОННЫХ ЗАСЕДАНИЯХ

СЕКЦИЯ 1

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ, ИНСТРУМЕНТАРИЙ, ПРИОРИТЕТЫ, ПРОБЛЕМНЫЕ СИТУАЦИИ И ДОСТИЖЕНИЯ

УДК 911.9:332.14:353.2

Акимова В.В.

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва

СТРАТЕГИИ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ И В СТРАНАХ МИРА: ЧТО НЕ ТАК И КАК НАДО

***Аннотация.** Проведен сравнительный анализ отечественных и зарубежных стратегий долгосрочного развития городов на основе авторской ценностно-содержательной методике с учетом реалий постиндустриального общества. Оценка проводилась по двум типам критериев: базовым (наличие минимально необходимых блоков) и прогрессивным (соответствие идеям устойчивого развития (триединство экономики, общества и экологии)). Были выявлены существенные различия между стратегиями социально-экономического развития российских и зарубежных городов по таким направлениям, как экология, пространственное планирование и транспортное развитие. Важное отличие заключается и в ценностных подходах к формированию документов: за рубежом — это ценности устойчивого развития, в России — экономический рост любой ценой.*

***Ключевые слова:** стратегии социально-экономического развития городов, сравнительный анализ, устойчивое развитие, стратегическое планирование.*

Введение. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обязал не только органы государственной власти всех уровней, но и все муниципальные образования разработать собственные стратегии долгосрочного социально-экономического развития. К настоящему времени практически все муниципалитеты страны разработали и утвердили свои стратегические документы. При этом вопрос об оценке качества и полезности разработанных стратегий остается дискуссионным.

Особенности процессов разработки приводят к тому, что стратегии часто носят декларативный характер, транслируя «призывы» документов более высокого уровня, которым они должны соответствовать, чтобы полу-

чить согласование региональных властей. Эти документы часто сложны для восприятия, написаны ведомственным языком, поскольку основной их «потребитель» — вышестоящие контролирующие министерства и ведомства, а не общество. Кроме того, стратегии после официального утверждения довольно быстро «угасают» и уходят из публичной повестки [1].

В этой связи возникают два принципиальных вопроса: первый — о повышении качества документов с точки зрения учета потребностей бенефициаров (граждан), а второй — о продлении востребованности стратегий, исключении ситуаций их «угасания» в течение нескольких лет.

Методология исследования. Критерии, по которым проводился анализ качества стратегий, включали:

а) 5 базовых критериев, характеризующих основные параметры стратегии (миссия, цели и приоритеты, индикаторы, логичность и т.д.);

б) 5 прогрессивных критериев, использование которых позволяет судить об учете лучших мировых практик и новейших теоретических подходов (транзитно-ориентированное развитие, устойчивый город, человеко-размерный подход и т.п.) при разработке стратегий, а также соответствие принципам зеленой экономики и устойчивого развития.

в) дополнительный критерий уникальности (творчества), оценивающий неучтенные, но принципиально важные параметры (творческий подход, уникальность стратегии, созданные новые идеологические смыслы, период угасания).

Дополнительный одиннадцатый критерий был добавлен к десяти основным для учета неформальной компоненты, которая осталась за рамками оценки. Он учитывает наличие уникальных, нестандартных элементов, отсутствующих в большинстве других рассмотренных в данном исследовании стратегических документов и отражает идею поиска уникальной ниши города в национальном и глобальном масштабе — некой «сверхидеи», которая бы существенно продлила период «угасания» стратегии, сделав ее востребованной на многие десятилетия, в том числе за счет формирования и реализации так называемых флагманских проектов с комплексной эффективностью.

Каждый из 11 критериев включает три критерия второго уровня: таким образом, всего стратегический документ оценивается по 33 критериям второго уровня, сгруппированных в 11 разделов. Стратегический документ по каждому из критериев второго уровня может получить оценки от 0 (тот или иной признак или элемент полностью отсутствует) до 5 (признак или элемент подробно описан и тщательно проработан). Для формирования интегральной оценки по базовым и прогрессивным критериям бралась средняя арифметическая, исходя из предположения, что вес каждого из критериев второго уровня одинаков.

Для поэлементного анализа были отобраны стратегии долгосрочного развития 16 городов мира (по убыванию численности населения): Лондон, Нью-Йорк, Барселона, Сидней, Сингапур, Мельбурн, Берлин, Вена, Стокгольм, Ванкувер, Бостон, Хельсинки, Канберра, Бристоль, Веллингтон и Цюрих. При этом учитывались, как навигационные (верхнеуровневые) стратегии устойчивого развития в целом, так и отдельные ключевые стратегии второго уровня, которые дополняют основные стратегии — например, стратегии устойчивого транспорта или пространственного развития.

Данные города были выбраны с учетом получения репрезентативной выборки с точки зрения качества жизни, численности населения и географического положения. Так, 15 из 16 выбранных городов входят в топ-50 лучших в рейтинге качества жизни [2]. В число отобранных вошли как крупные города-миллионники (Лондон, Нью-Йорк и др.), так и сравнительно небольшие компактные города (Бристоль, Веллингтон, Канберра, Цюрих), что позволило провести сравнение с российскими городами разного размера.

В России для поэлементного анализа нами были выбраны стратегии следующих городов (в порядке убывания численности населения): город федерального значения — Санкт-Петербург и следующие муниципальные образования — Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Самара, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж, Волгоград, Краснодар, Саратов, Тольятти, Барнаул, Иркутск, Ярославль, Владивосток, Томск, Симферополь, Керчь, Гатчина Ялта. Список основан на городах из перечня перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации и субъектов РФ [3]. Для полноты картины в перечень включены промышленные и научно-образовательные центры (Томск, Саратов, Барнаул), туристические и историко-культурные (Ялта, Керчь, Ярославль, Гатчина) и логистические (Симферополь) центры.

Обсуждение результатов. Сравнение российских и зарубежных стратегий по базовым и прогрессивным критериям приведено в таблице. Для каждой группы анализируемых городов были взяты усредненные значения по всей выборке.

Результаты сравнительного анализа российских и зарубежных стратегий долгосрочного развития крупнейших городов мира свидетельствуют о том, что по базовым критериям и дополнительному критерию между отечественными и зарубежными стратегиями наблюдается примерный паритет. В то же время по прогрессивным критериям российские стратегии существенно отстают от зарубежных аналогов.

В значительной степени эти различия связаны с ролью стратегических документов в системе планирования. В целом российские стратегии произ-

водят впечатление ведомственных трудночитаемых документов. Они сложны для восприятия, написаны сухим академическим языком. За рубежом стратегия представляет собой адресный навигационный документ верхнего уровня, понятный непрофессионалам и задающий видение, цели и общие приоритеты развития, который связывает в единое целое стратегии второго уровня, объединенные ценностями устойчивого развития. В России во многих случаях стратегии второго уровня не разработаны или же являются исключительно ведомственными документами [4].

Таблица

Базовые и прогрессивные критерии: результаты оценки

<i>Критерий</i>	<i>Города мира</i>	<i>Города России</i>	<i>Разница</i>
<i>Базовые критерии</i>			
Критерий 1. Понятность и конкретность стратегии	4,4	1,4	- 3,0
Критерий 2. Диагностика ситуации, альтернативные сценарии развития	1,6	3,5	2,4
Критерий 3. Миссия и приоритеты	4,1	3,6	- 0,5
Критерий 4. Качество целевых индикаторов Отражение потребностей бенефициаров	2,4	1,0	- 1,4
Критерий 5. Реализация стратегии	2,6	2,35	- 0,25
<i>Прогрессивные критерии</i>			
Критерий 6. Взаимная увязка с Целями устойчивого развития ООН и концепцией устойчивого (зеленого) города	4,5	2,0	- 2,5
Критерий 7. Пространство	3,65	2,4	- 1,25
Критерий 8. Урбанистика, комфортность городской среды	3,9	1,0	- 2,9
Критерий 9. Устойчивая мобильность (устойчивый транспорт)	4,25	0,75	- 3,5
Критерий 10. Наука и технологии	3,5	4,0	0,5
<i>Дополнительный критерий</i>			
Критерий 11. Уникальность и оригинальность (флагманские проекты, «сверхидеи»)	3,75	3,9	0,15

Источник: анализ авторов.

Примечание. Минимальная оценка — 0 (выбранный признак или элемент в стратегическом документе полностью отсутствует); максимальная оценка — 5 (элемент подробно описан и тщательно проработан). В таблице указана разница баллов между городами России и городами мира (усредненные значения для всей выборки).

В большинстве отечественных стратегий представлены стандартные экономические индикаторы, например, рост валового регионального продукта, доходов населения или промышленного производства как ключевых показателей прогресса. Индикаторы, которые сегодня начинают быть широко представленными в зарубежных стратегиях (в рамках концепции устойчивого развития) — индекс истинного развития, качества жизни и т.д. практически не используются.

Наиболее слабый раздел российских стратегий — вопросы создания комфортной городской среды, общественного транспорта, комплексного развития территорий, архитектуры и т.д. Разделы, посвященные городскому развитию, часто написаны исходя из реактивной парадигмы планирования, предполагающей реакцию на существующие проблемы (проложить новую дорогу, отремонтировать здания). Общая концепция городского развития фактически отсутствует, во всяком случае, в том виде, в каком она реализована в зарубежных стратегиях. В стратегиях отсутствует система зонирования, которая регулирует возможности развития отдельных территорий и определяет, что можно строить на данном участке, какую деятельность и где можно вести¹ (формально в соответствии со стратегией должны быть разработаны генеральные планы, однако на практике генеральные планы и стратегии не согласованы, поскольку разрабатываются независимо друг от друга, исходя из нормативных потребностей по обеспеченности инфраструктурой возросшей численности населения). Таким образом, в российских стратегиях, в отличие от зарубежных, очень редко встречаются приоритеты и меры по реализации современной политики по созданию комфортной, человеко-ориентированной городской среды [4].

Наконец, самое важное отличие заключается в формировании исходных ценностей, заложенных в стратегических документах. За рубежом стратегии исходят из принципов устойчивого развития: реализации решений и проектов, которые оказывают одновременно положительное влияние на экономику, экологию и социальную сферу. В России во многих городских стратегиях, наоборот, на первое место выходит экономика, которая может развиваться за счет угнетения других сфер, что создает существенные риски для возникновения экологических и иных конфликтов, деградации экосистем и в целом общественных благ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Комаров В.М. Как повысить востребованность долгосрочных стратегий развития муниципальных образований // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2. С. 7-11.

¹ Предполагается, что данные направления будут представлены в так называемых «Мастер-планах».

2. Vienna tops Mercer's 21st Quality of living ranking. Mercer. March 13, 2019. (UTL: <https://www.mercer.com/newsroom/2019-quality-of-living-survey.html>) (дата обращения 16.01.2022).

3. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019). Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. Приложение N 3 к Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. Перечень перспективных центров экономического роста.

4. Комаров В. М., Акимова В. В., Волошинская А. А. Стратегии городского развития в России и мире: сравнительный анализ // ЭКО. 2021. № 4. С. 150-171

Varvara V. Akimova

Lomonosov Moscow State University, Moscow

URBAN DEVELOPMENT STRATEGIES IN RUSSIA AND AROUND THE WORLD: WHAT IS WRONG AND HOW IT SHOULD BE

Annotation. *A comparative analysis of national and foreign strategies for the long-term development of cities was carried out on the basis of the author's value-content methodology, taking into account the realities of a post-industrial society. The assessment was carried out according to two types of criteria: basic (the presence of the minimum necessary blocks) and progressive (compliance with the ideas of sustainable development (the trinity of economy, society and ecology)). Significant differences were revealed between the strategies for the socio-economic development of Russian and foreign cities in such areas as ecology, spatial planning and transport development. An important difference lies in the value approaches to the formation of documents: abroad, these are the values of sustainable development, in Russia, economic growth at any cost.*

Keywords: *strategies for socio-economic development of cities, comparative analysis, sustainable development, strategic planning.*

УДК 911.3:32

Акщёнов К.Э.¹, Галустов К.А.²

¹*Санкт-Петербургский государственный университет*

²*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ г. Санкт-Петербург*

ВЛИЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫХ ПРОЕКТОВ ИЗМЕНЕНИЯ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ НА ТРАНСФОРМАЦИЮ ГОРОДСКИХ РЕЖИМОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. *Теория городских режимов Кларенса Стоуна является важной теорией, раскрывающей взаимоотношения акторов: власти, бизнеса и общества. Трансформация городских режимов является универсальной тенденцией для всего российского пространства, но имеет характерную только для России специфику. В настоящем исследовании мы рассматриваем классификацию городских режимов*