Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим
The strategic master plan as a tool for managing the future

Исследование к IV Московскому урабнистическому форуму

Кураторы проекта
Варвара Мельникова
Алексей Муратов

Куратор выставки
Даша Парамонова

Команда проекта
Михаил Алексеевский
Варвара Беленко
Елизавета Левицкая
Екатерина Малеева
Елена Путилова
Ксения Толкачева

При участии
Дмитрий Громов
Светлана Громыко
Ирина Каноныхина
Татьяна Лебедкова
Далия Сафиуллина
Анна Сиприкова
Анастасия Тимофеева
Алексей Щукин

Авторы отдельных текстов и материалов
Луис Альбрехтс (Лёвен, Бельгия)
Александр Антонов
Анна Броновицкая
Александр Ложкин
Тим Мизир (Сингапур)
Анастасия Миловидова (Токио)
Ши Янг (Шанхай)

Дизайн-макет
Валерий Кожанов

Верстка
Маргарита Курцер
Филипп Третьяков
Ольга Яковлева

Иллюстрации
Юлия Аделова
Иван Якушев

Препресс
Александр Альберт

Общая редакция
Алексей Муратов

Редактура
Анна Красильщик
Дарья Тимченко
Анна Шур
Тим Мизир (английские тексты)
Ксения Аджубей (английские тексты)

Переводы
Сергей Афонин
Елизавета Левицкая
Юлия Рейснер

Корректура
Татьяна Озерская

Московский урбанистический форум
mosurbanforum.ru

московский урбанистический форум

КБ Стрелка
strelka-kb.com

STRELKA КБ

Институт медиа, архитектуры и дизайна Стрелка
strelka.com

STRELKA ИНСТИТУТ INSTITUTE

ISBN 978-5-906264-38-1

Отпечатано в типографии «А Принт».
Тираж 1000 экземпляров.

Москва, декабрь 2014 г.

© Все права защищены. Перепечатка материалов и их использование в любой форме, в том числе электронной, производится с согласия КБ «Стрелка»

Оглавление
Contents

9 Варвара Мельникова, Алексей Муратов
От кураторов

10
Благодарности

12 Алексей Муратов
Отправные положения исследования

В МИРЕ

24 Елена Путилова
Выбор городов для изучения международного опыта стратегического пространственного планирования

28 Елена Путилова
План Берлина-Бранденбурга
Йорг Редер: Мы всегда достигаем консенсуса

50 Елизавета Левицкая
Большой Ванкувер 2040
Майкл Геллер: Публичные дискуссии — не такая уж сумасшедшая идея

80 Ксения Толкачева
Фингерплан 2013
Миккель Суэль Хенрикес: Сейчас Фингерплан силен как никогда

110 Елена Путилова
План Лондона
Грег Кларк: Москва похожа на Сеул 30-летней давности

140 Елена Путилова
План Мельбурна
Ричард Томлинсон: Загадывать вперед на столь долгий срок нужно осторожно

160 Ксения Толкачева
Две стратегии Парижа
Бертран Лемуан: Идеальный план развития — это пять карт и пятнадцать страниц текста

190 Тим Мизир
План Сингапура
Ли Тай Кер: Мы почти всё сделали правильно

220 Анастасия Миловидова
«Образ Токио»
Акито Мураяма: Разработку мастер-плана можно сравнить с покупкой автомобиля

244 Екатерина Малеева
План Чикаго
Шерон Хаар: Региональный план открывает преимущества сотрудничества

278 Екатерина Малеева, Ши Янг
План Шанхая
Ян Лин: В теории мастер-план должен определять развитие города

304 Алексей Муратов, Ксения Толкачева
Основные тенденции стратегического мастер-планирования

В РОССИИ

314 Александр Ложкин
Стратегии и реалии: опыт стратегического пространственного планирования в российских городах

В МОСКВЕ

332 Анна Броновицкая
Планирование Москвы от Ленина до Лужкова

354 Алексей Муратов
Генеральный план развития Москвы до 2025 года

378 Александр Антонов
Жизнь по программам: развитие территорий в отсутствие генерального плана

390 Михаил Алексеевский
Как должна развиваться Москва: позиции стейкхолдеров

398 Алексей Муратов, Олег Брюхановский
Стратегический мастер-план в системе градостроительной деятельности

418 Михаил Алексеевский, Варвара Беленко
Что может дать мастер-план в процессе коммуникации между горожанами и властью?

444 Ксения Толкачева, Екатерина Малеева
Стратегический мастер-план Москвы: содержание и процесс подготовки

452 Михаил Алексеевский
Мастер-план и дерево

ДОПОЛНЕНИЯ

456 Татьяна Лебедкова, Елена Путилова
Позиционирование Москвы относительно городов-лидеров

474 Ирина Каноныхина
Актуальное и интересное в мастер-планировании. Опрос российских и международных экспертов

498 Луис Альбрехтс
Новый взгляд на стратегическое (пространственное) планирование

516
Библиография

Варвара Мельникова,
директор Института
«Стрелка»
Алексей Муратов,
партнер КБ «Стрелка»

От кураторов

Foreword from curators

Что такое стратегический мастер-план? Зачем и как его делать? Каким образом применять? Вот главные вопросы, которые легли в основу нашего исследования. В последние годы они возникали часто: слово «мастер-план» входило в лексикон отечественных специалистов, и возникало ощущение, что документ этот может быть полезен и нужен.

В ходе работы над исследованием мы еще больше убедились в том, что это так: у большинства городов, лидеров международных рейтингов, такие документы есть. И у тех, которые возглавляют списки наиболее влиятельных глобальных центров, и у тех, чья среда признана наиболее качественной.

Стратегические мастер-планы рисуют образ желанного будущего. И намечают пути его достижения — дают возможность расставить приоритеты и понять, как распределить ресурсы. Наряду с городской властью в работу над мастер-планом вовлекаются жители, бизнесмены, эксперты. В процессе сбора идей, обсуждения актуальной повестки и различных подходов к развитию формируется общее видение, куда двигаться городу и каким он должен стать. Стратегический документ оказывается не только инструментом планирования, но и коммуникации.

Эта функция отражает сдвиг, который претерпевает общество в информационную эпоху. В широком смысле можно говорить о переходе от *пространства вещей* к *пространству отношений*. Когда на передний план выступают не объекты, а связи, жизнь меняется быстрее, чем ее антураж. Нематериальная среда эволюционирует активнее, чем физическая.

Город XX века демонстрирует экспансию, осваивая все новые и новые территории. Напротив, город XXI века, постмодернистский или постиндустриальный, по преимуществу уже сложился. Он растет гораздо медленнее, и в отличие от девелопмента «в полях» здесь всегда наталкиваешься на чьи-то интересы — жителей, защитников исторического наследия, собственников и пр. Со всеми надо общаться и договариваться.

Обычные документы, вроде генеральных планов, в такой ситуации не работают. Их язык понятен только специалистам. Нужно что-то другое: более понятное, убедительное, концептуальное. Этим другим может стать мастер-план — стратегия, адресованная каждому и подготовленная всеми вместе.

Консультанты и эксперты проекта

КБ «Стрелка»
Денис Леонтьев — директор
Олег Брюхановский — директор по юридическим вопросам
Григорий Ревзин — партнер

Институт медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка»
Екатерина Гиршина — директор социокультурных программ
Наталья Гребенщикова — исполнительный директор маркетинга и коммуникаций
Анна Кулачок — арт-директор
Вини Маас — куратор образовательной программы, руководитель компании MVRDV (Нидерланды)
Ольга Полищук — директор по цифровым коммуникациям

Департамент градостроительной политики города Москвы
Сергей Лёвкин — руководитель департамента

Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы
Сергей Кузнецов — главный архитектор города Москвы

ГУП «Научно-исследовательский и проектный институт Генерального плана города Москвы»
Карима Нигматуллина — и.о. директора
Олег Григорьев — первый заместитель директора по производственным вопросам
Марина Лепёшкина — первый заместитель директора по организационным вопросам
Андрей Гнездилов — главный архитектор института
Олег Баевский — заместитель директора, руководитель НПО Территориального планирования, градостроительного зонирования и развития планировочной структуры города
Максим Перов — руководитель Центра региональных исследований (ЦРИ-44)

Контрольное управление мэра и правительства Москвы
Елена Шинкарук — начальник

Департамент экономической политики и развития города Москвы
ГБУ «Аналитический центр»
Игорь Захарченков — руководитель проектного офиса

Независимые эксперты
Луис Альбрехтс, профессор Лёвенского католического университета (Бельгия)
Александр Антонов, главный архитектор проектов НИиПИ градостроительства Московской области
Анна Броновицкая, историк архитектуры и градостроительства, доцент МАРХИ
Ольга Вендина, ведущий научный сотрудник Института географии РАН
Майкл Геллер, архитектор, профессор Университета Саймона Фрейзера, руководитель The Geller Group (Канада)
Юрий Григорян, руководитель архитектурного бюро «Проект Меганом»
Татьяна Гудзь, генеральный директор ООО «Полис Консалтинг»
Кристоф Коль, архитектор, партнер KK Architects (Германия)
Алексей Левинсон, руководитель отдела социокультурных исследований «Левада-центра»
Александр Ложкин, руководитель направления «Территориальное развитие» Института Сибири
Филипп Мойзер, глава Meuser Architekten и издательства DOM Publisher (Германия)
Акито Мураями, профессор Университета Токио (Япония)
Йорг Рейдер, ведущий специалист Управления совместного территориального планирования земель Берлин и Бранденбург (Германия)
Мария Сафарова, доцент Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ
Александра Сытникова, до ноября 2014 г. начальник Управления Генерального плана Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы
Ричард Томлинсон, заведующий кафедрой городского планирования факультета архитектуры, строительства и планирования Университета Мельбурна (Австралия)

Участники экспертных интервью, опросов и круглых столов
Ума Адусумилли, глава Управления регионального развития агломерации Мумбаи (Индия)
Алессандро Бальдуччи, вице-ректор Политехнического университета Милана (Италия)
Михаил Блинкин, директор Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ
Стефано Боери, руководитель архитектурного бюро Stefano Boeri Architetti, в 2010–2012 гг. министр культуры Милана (Италия)
Максим Воротилкин, заместитель председателя Московского городского союза автомобилистов
Александр Высоковский, декан Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ
Максим Гасиев, президент Группы ПСН
Артем Герасименко, руководитель проектов Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы
Поль Герретсен, директор ассоциации Deltametropolis (Нидерланды)
Андрей Головин, ведущий эксперт «Полис Консалтинг», в 2008–2012 гг. руководитель МАУ «Бюро городских проектов» (Пермь)
Висенте Гуалларт, главный архитектор Барселоны (Испания)
Кен Гринберг, глава Greenberg Consultants, бывший руководитель Управления городского планирования и архитектуры Торонто (Канада)
Франсуа Декостер, партнер-основатель архитектурного бюро l'AUC (Франция)
Наталья Зубаревич, директор региональной программы Независимого института социальной политики
Джан Джун, главный редактор журнала Urban China (Китай)
Владимир Иванов, управляющий партнер ГК «Спектрум»
Дмитрий Карьянов, генеральный директор УК «Константа»
Грег Кларк, старший научный сотрудник Urban Land Institute (Великобритания)
Сергей Коротченков, генеральный директор RDI Group
Юрий Кочетков, начальник отдела маркетинга ИСК «Форт»
Кейс Кристиансе, партнер-основатель KCAP Architects & Planners, профессор Высшей технической школы Цюриха (Нидерланды)
Клаус Кунцманн, профессор Дортмундского технического университета (Германия)
Кондзянь Юй, глава компании Turenscape, декан факультета архитектуры и ландшафтной архитектуры Пекинского университета, профессор Гарвардского университета (Китай)
Бертран Лемуан, директор по исследованиям Национального центра научных исследования (CNRS), в 2008–2013 гг. руководитель Международной мастерской Большого Парижа (Франция)
Джон Летт, городской планировщик, участник разработки The London Plan (Великобритания)
Ли Тай Кер, старший управляющий RSP Architects Planners & Engineers (Сингапур)
Ма Линвей, вице-президент и старший планировщик Пекинского городского института (Китай)
Юрий Милевский, научный сотрудник Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ
Петр Мирошник, координатор общественного движения «Архнадзор»
Дмитрий Наринский, главный архитектор АПУ Московской области
Питер Ньюман, профессор сравнительного городского планирования факультета архитектуры Вестминстерского университета (Великобритания)
Виллем Салет, профессор городского планирования Университета Амстердама (Нидерланды)
Саския Сассен, профессор Колумбийского университета и Лондонской школы экономики и политических наук (США)
Сергей Сиваев, управляющий директор Федерального центра проектного финансирования (Группа ВЭБ)
Миккель Суэль Хенрикес, руководитель Отдела стратегического планирования в Министерстве экологии Дании
Эндрю Торнли, профессор Лондонской школы экономики и политических наук (Великобритания)
Вашингтон Фажардо, президент Института мирового наследия в Рио-де-Жанейро (Бразилия)
Андраш Фалуди, профессор Делфтского технического университета (Венгрия)
Шерон Хаар, профессор Колледжа архитектуры и градостроительства Университета Мичигана (США)
Ян Лин, старший специалист по городскому планированию, сотрудник Исследовательского института городского планирования Университета Циньхуа (Китай)

Благодарности

Acknowledgement

Идея исследования роли стратегического мастер-плана в городском развити окончательно оформилась во время обсуждений с дирекцией Московского урбанистического форума, в частности с Ией Кузьменко и Ольгой Пападиной. Мы благодарны им за интерес к этой проблематике и за предложение приурочить подготовку проекта к декабрьскому форуму 2014 года. Сотрудничество с командой МУФ позволило и расширить круг экспертов, вовлеченных в процесс исследования, и привлечь к нему внимание правительства Москвы.

Мы очень признательны заместителю мэра по вопросам градостроительной политики и строительства Марату Хуснуллину, руководителю Департамента градостроительной политики Сергею Левкину и главному архитектору Москвы Сергею Кузнецову за поддержку и советы по ходу работы. Ценные идеи высказали Елена Шинкарук, начальник Контрольного управления мэра и правительства Москвы, и Игорь Захарченков, руководитель проектного офиса ГБУ «Аналитический центр». Неоценимую помощь оказал НИиПИ Генплана: руководитель института Карима Нигматуллина и его ведущие специалисты — Олег Баевский, Андрей Гнездилов, Олег Григорьев, Марина Лепешкина, Максим Перов — обсуждали с нами самые разные аспекты проекта. Огромное всем спасибо за откровенный и доброжелательный разговор и полезную информацию.

Необходимо также поблагодарить российских и зарубежных экспертов, проявивших интерес к нашей работе и разными способами содействовавших ее продвижению и совершенствованию. Всего в рамках прямых консультаций, круглых столов, опросов и обсуждений мы поговорили более чем с 60 специалистами из 15 стран — профессионалами в области городского планирования, управления, урбанистики, архитектуры, социологии, девелопмента и пр. Их активное и заинтересованное участие, с одной стороны, подтвердило актуальность темы исследования, а с другой — дало работе необходимый международный охват.

Не можем не сказать и самые теплые слова в адрес наших коллег — сотрудников КБ «Стрелка» и одноименного Института медиа, архитектуры и дизайна, в особенности Дениса Леонтьева и Натальи Гребенщиковой. Надеемся, что присущая и институту, и КБ требовательность к качеству публикаций, а также вера в сотрудничество урбанистов и жителей города, нашла отражение в этой работе.

Алексей
Муратов

Отправные положения исследования

Research starting point

О термине «мастер-план»

Термин «мастер-план» употребляется в разных значениях. В англоязычной профессиональной литературе он обозначает то, что в русском языке обычно называется «проектом планировки территорий» или «архитектурно-градостроительной концепцией». Речь идет о градостроительном решении района, квартала или участка, на которых проектируются различные здания и комплексы. Такие проекты часто сопровождаются трехмерными видами с объемными решениями или «конвертами», определяющими пространственные рамки для размещения объектов.

Также «мастер-планами» называют стратегические документы пространственного развития, которые могут носить и комплексный, и отраслевой характер. К первому типу относится, например, мастер-план Дубаи или Осло (Dubai 2020 Urban Masterplan и Master Plan Oslo Towards 2025), ко второму типу — мастер-план развития подземной инфраструктуры Хельсинки (Underground Master Plan for Helsinki). Как мы видим, в разных случаях это слово пишется по-разному: *Masterplan* и *Master Plan*.

В русском языке его же сейчас, как правило, пишут через дефис — «мастер-план». Во многом благодаря известному голландскому урбанисту Кейсу Кристиансе, чья компания KCAP Architects & Planners в 2010 году разработала стратегию пространственного развития Перми — фактически первый в отечественной практике городского управления документ такого рода. Кристиансе назвал его «Стратегическим мастер-планом». И пошло поехало.

В среде российских урбанистов и городских управленцев термин быстро приобрел то значение, которое в него заложила KCAP. Это подтверждают высказывания руководителей российской столицы. О том, что Москве нужен мастер-план, неоднократно заявлял Марат Хуснуллин. При этом заместитель мэра употребляет этот термин в значении, близком по смыслу к стратегии пространственного развития. В докладе, сделанном на сессии «Мастер-план — новая пространственная политика» 4 декабря 2012 года в рамках МУФ, сетуя на некомплексный характер генерального плана, Хуснуллин, в частности, заявляет, что столице нужен документ, учитывающий социально-экономические реалии, а также способный заложить принципы сохранения и развития территорий Москвы[1]. В сессии принимали участие Сергей Кузнецов, главный архитектор Москвы,

[1] См., например, www.slideshare.net/mosurbanforum/20121204-last.

The term master plan is the focus of the following research and refers to a spatial development strategy with a salient city planning component that is drafted by public authorities with the involvement of a wide range of stakeholders. The strategy is a comprehensive vision reached with a consensus on its goals, agenda and directions of development among actors, specifies the resources and tools necessary, and lays down the framework for the more specific development plans.

A city's plan is closely related with its socio-economic strategy. Most city officials and urban specialists in Russia stress the strategic dimension of the master plan, but It is important to distinguish between the master plan and general plan, which are different in terms of their time horizons, level of detail and legal force.

A master plan is not only restrictive, but also stimulating – it is characterized by its unique conceptual approach, its comprehensive, dynamic and creative process of development, the involvement of a wide range of stakeholders, its understandability for general public and, most importantly, focuses on intensive and not extensive development.

и Карима Нигматуллина, и.о. директора НИиПИ Генплана, использовавшие термин «мастер-план» в том же контексте.

Такое же словоупотребление вошло в обиход экспертного сообщества. К примеру, в июне 2013 года на конференции «Городское развитие в современных условиях: общество, власть, профессионалы» состоялась дискуссия с говорящим названием «Мастер-план — стратегическое видение». Организаторами мероприятия выступили Высшая школа урбанистики НИУ ВШЭ совместно с НП «Объединение планировщиков». В разговоре, который модерировал один из авторов данного исследования, приняли участие декан Высшей школы урбанистики Александр Высоковский, руководитель бюро «Яузапроект» Илья Заливухин, известные специалисты по городскому развитию Андрей Головин (Пермь) и Юрий Корякин (Самара). И все они употребляли слово «мастер-план» в значении, близком к стратегии пространственного развития.

Мы даем следующее определение этому понятию.

Мастер-план — стратегия пространственного развития, содержащая выраженную градостроительную компоненту, разрабатываемая публичной властью при участии представителей различных групп интересов.

Данная стратегия служит, во-первых, для предъявления комплексного видения, каким должно быть место в отдаленном будущем; во-вторых — для формирования общественного консенсуса относительно целей, повестки и направлений развития; в-третьих — для определения ресурсов и механизмов достижения поставленных целей; в-четвертых — для подготовки среднесрочных документов оперативного планирования. Разрабатывается параллельно со стратегией социально-экономического развития либо интегрируется с ней в единый документ.

В данном контексте лучше предварять слово «мастер-план» определением «стратегический». Но мастер-план — это не стратегия пространственного развития вообще, а ее разновидность. Особенность документа — развитая градостроительная компонента. Он рассматривает морфологию и типологию различных сред, зон и видов застройки, и это отличает его от, скажем, пространственной стратегии развития государства.

Впрочем, к такого рода дефинициям надо относиться с известной осмотрительностью. Понятия, связанные с градостроительной и вообще проектной деятельностью, тяготеющей в последние годы к довольно высокой степени эволютивности, склонны впитывать различные оттенки, меняющие первоначальный смысл. Хорошей иллюстрацией этого служит бытование в наших палестинах такого слова, как «дизайн».

О стратегическом планировании

Мастер-план является продуктом стратегического пространственного планирования.

Такое планирование носит долгосрочный характер и ориентируется на ограниченное число целей и задач. В процессе стратегического планирования, любого, не только пространственного, речь всегда идет о выборе или ограничении — это неизбежно, когда для достижения желаемых результатов не хватает ресурсов.

Для того чтобы отфильтровать первостепенное от вторичного и необязательного, требуется, с одной стороны, провести анализ внутренней и внешней среды, оценить имеющиеся риски и потенциалы, а с другой — сформировать общее видение того, что желательно получить на выходе. Второе предполагает цели, которые опираются на определенные принципы и ценности — без них стратегия не работает. Чтобы установить приоритеты, необходимо иметь четко сформулированную идеологию.

Стратегия может быть комплексной или частной, отраслевой. От этого зависит количество вопросов, затрагиваемых в ходе анализа. Нередко разработка документа подразумевает рассмотрение различных сценариев развития или стратегических альтернатив. Это, кстати, предусмотрено Градостроительным кодексом Москвы в отношении генерального плана столицы (ст. 25, п. 3.2)

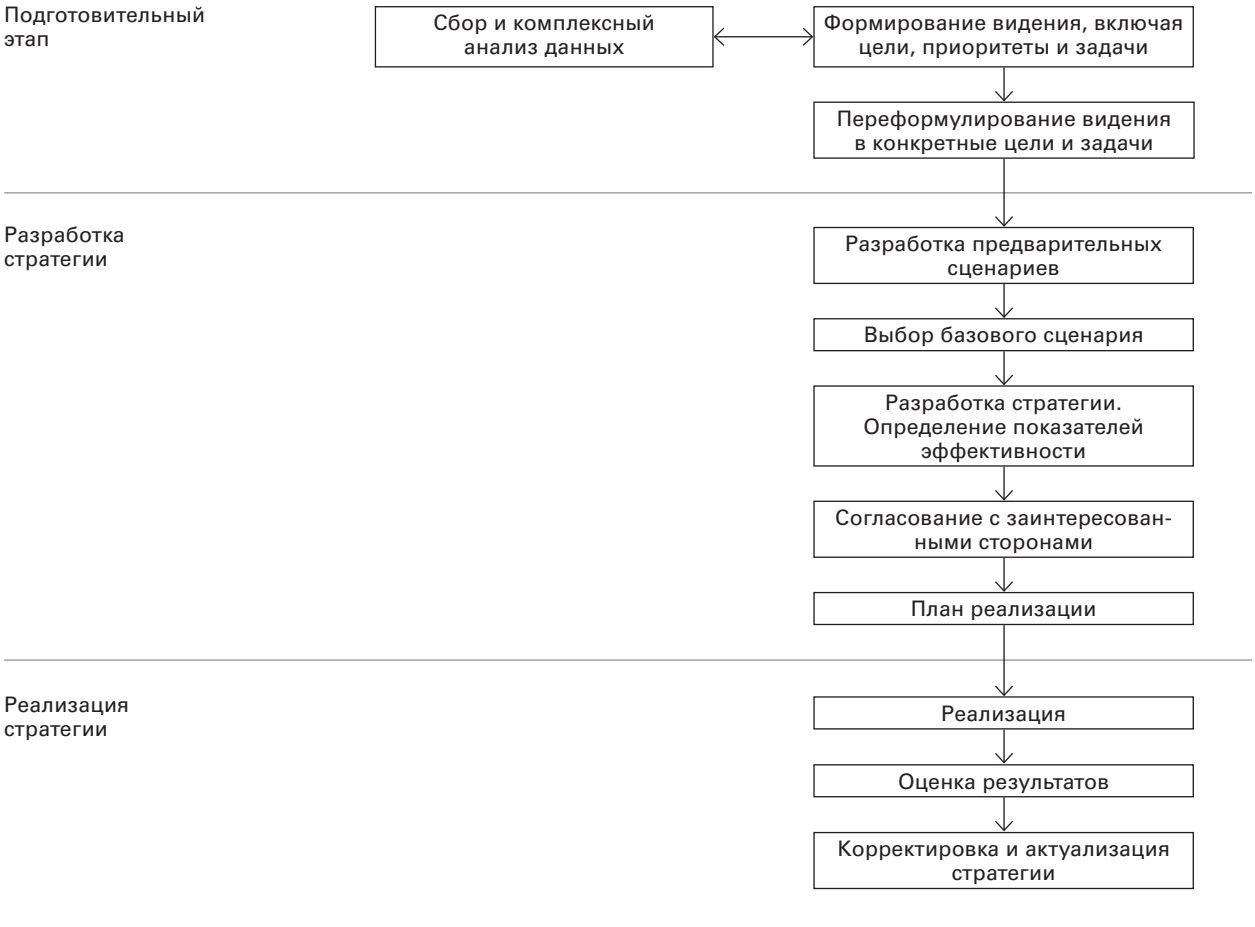
Если стратегия — реальный инструмент управления, необходима система оценки действенности предпринимаемых мер. Такая система, как правило, строится на основе ключевых показателей эффективности (КПЭ). По результатам этой оценки стратегия может быть пересмотрена или актуализована.

Весь этот алгоритм в разных вариациях описан в литературе по стратегическому планированию. Его же придерживается большинство разработчиков подобных документов[2].

Стратегия занимает верхний этаж в иерархии документов планирования.

Иерархия планирования в бизнесе имеет три уровня: стратегирование, программирование, бюджетирование. В системе пространственного планирования стратегия также венчает систему из трех этажей. На втором располагаются среднесрочные документы — планы землепользования

2 См., напр.: Thompson A.A., Strickland A.J., Thompson J. (1999) *Strategic Management*. New York, NY.



Этапы разработки стратегии развития. Принципиальная схема
General scheme showing phases in the development of a strategy

(land-use plans) для всей территории города, агломерации или региона (в частности, генеральные планы), а на самом нижнем — инструменты текущей градостроительной деятельности: планировки отдельных зон и участков, а также нормативы, стандарты, регламенты и пр.

При всем сходстве механизмов, применяемых бизнесом и публичной властью, в том числе в процессе пространственного планирования, имеется одно существенное различие. В противоположность бизнесу, публичная власть взаимодействует с самым разнообразным кругом групп и лиц: жителями, экспертным сообществом, представителями деловых кругов, НКО и пр. Любая стратегия, разрабатываемая и предъявляемая от ее лица, должна быть инструментом консолидации общества. Она может также рассматриваться как своеобразное *общественное пространство нового типа* — платформа широкого диалога с использованием самых многочисленных техник и средств вовлечения граждан. Стратегическое пространственное планирование становится, таким образом, планированием коммуникативным.

Изучив мнения авторитетных авторов[3], можно определить суть этого термина следующим образом:

Стратегическое пространственное планирование — это комплексный процесс, инициируемый и организуемый публичной властью с активным вовлечением различных групп интересов. В ходе стратегического планирования в соответствии с четко артикулированным и ограниченным набором целей и задач формулируется видение того, каким должно стать место в отдаленном будущем, а также вырабатываются принципы и механизмы, обеспечивающие долгосрочное развитие данного места в соответствии с избранной перспективой.

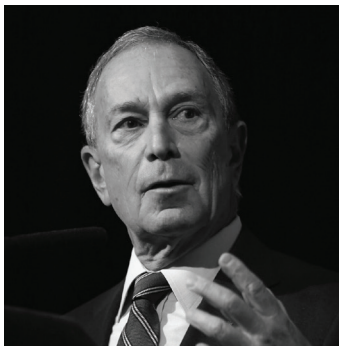
С одной стороны, стратегическое планирование апеллирует к широкому консенсусу, а с другой — такой консенсус должен достигаться на основе ограниченного набора целей и задач. Кто призван отбросить множество идей, поступающих от разных игроков, и сделать стратегический выбор — остановиться на нескольких основных вопросах?

Часто такую роль берет на себя первое лицо публичной власти, подтверждая тем самым свою роль общественного лидера. Так происходит в мегаполисах, лидирующих в международных рейтингах по своему геополитическому весу, а также по качеству среды. Лицом консультации по «Большому Парижу» стал президент Франции Николя Саркози, а пространственных стратегий Лондона, Нью-Йорка и Сеула — такие популярные мэры, как Борис Джонсон, Майкл Блумберг и Ли Мён Бак. Стратегии инициировали и издавали именно они, предваряя эти документы преамбулами, написанными от своего имени.

Мастер-план обретает черты политического соглашения, подкрепленного авторитетом первого лица.

3 См., в частности, работы Луиса Альбрехтса, Алессандро Бальдуччи, Клауса Кунцмана и др.





Борис Джонсон, Ли Мён Бак, Майкл Блумберг — мэры Лондона, Сеула и Нью-Йорка — издавали стратегии от своего имени, ч то укрепляло их авторитет
Boris Johnson, Lee Myung-bak, Michael Bloomberg have all published spatial strategies on their personal initiative, which has strengthened their authority

Характеристики стратегического мастер-плана

Исходя из вышесказанного, можно выделить основные характеристики мастер-плана.

1. Как любая стратегия мастер-план опирается на определенное целеполагание и фокусируется на ограниченном количестве приоритетов. Таких приоритетов обычно бывает не менее четырех и не более шести.
2. Имеет две отправные точки. Во-первых, это ценности и принципы, складывающиеся в общее видение. Во-вторых, анализ социально-экономического, геополитического, технологического и иных контекстов, позволяющий выявить угрозы и потенциалы развития.
3. Имеет комплексный характер. Учитывает различные аспекты жизнедеятельности города, включая социальную, экономическую, экологическую, культурную и иные сферы.
4. Подразумевает активный и разнообразный диалог с многочисленными стейкхолдерами городского развития. Отсюда ясность, доходчивость и наглядность документа, делающие его понятным широкой аудитории.
5. Является не техническим, а политическим документом, формулирующим видение и намерения публичной власти относительно пространственного развития города.
6. Носит долгосрочный характер. Ориентируется на преобразования в отдаленной перспективе — от 15 лет и более. Нередко также включает набор первоочередных мер или «быстрых побед», сообщающих преобразованиям наглядность и позволяющих почувствовать скорые улучшения.
7. Является рамочным документом. Задает направления развития, которые конкретизируются в других документах. Как правило, не носит директивного характера и не имеет статуса закона.
8. Затрагивает и вопросы проектирования, и вопросы управления. При этом определение механизмов развития играет в пространственных стратегиях все более весомую роль.
9. Ориентирован главным образом на оптимизацию имеющихся ресурсов, а также привлечение новых. Лучше приспособлен для работы с уже сложившейся средой, нежели для создания принципиально новой.
10. Как правило, имеет механизмы оценки результатов. Подразумевает мониторинг и периодическую актуализацию.

Содержит целевые установки и ключевые показатели эффективности (КПЭ).

Довольно свободный формат стратегического мастер-плана отражает ориентированность документа в первую очередь не на проекты, а на процессы. В том числе и на вовлечение по возможности широкого круга игроков в подготовку стратегии, и на ее гибкий пересмотр и актуализацию. Современное пространственное планирование — это творческий процесс. Как отмечают Луис Альбрехтс и Алессандро Бальдуччи, он не является стандартизированным и шаблонным: «Нет, это набор понятий, механизмов и инструментов, который должен тщательно подбираться для каждого конкретного случая в зависимости от поставленных целей»[4].

Чем мастер-план отличается от генплана?

Мастер-планы нередко путают с документами территориального планирования, в частности с генеральными планами, устанавливающими основные параметры и характеристики различных зон города, а также отображающими объекты линейной инфраструктуры.

Однако между мастер-планом и генеральным планом существуют важные различия (см. схему на соседней странице), которые имеют тенденцию не сглаживаться, а увеличиваться. Не в последнюю очередь это свидетельствует о необходимости наличия обоих документов для управления развитием территорий.

Главные различия касаются назначения документов, степени их детализации и юридической силы. Генеральный план является прежде всего документом, регулирующим вопросы землепользования. На его основе разрабатываются ПЗЗ, проекты планировок территорий, градпланы отдельных участков и пр. Он охватывает всю территорию поселения сплошным зонированием и обладает статусом закона. Стратегический мастер-план в первую очередь определяет повестку и инструменты пространственного развития. Он апеллирует к долгим срокам, свободным и относительно недетализированным форматам, а также к согласительным механизмам в противовес директивным.

Последний документ старается восполнить то, чего так не хватает генеральным планам. Во многом, как сказано выше, эти документы контрастируют между собой и в то же время дополняют друг друга.

1. Генпланы умеют ограничивать, но не научились стимулировать. Мастер-план рассматривается как импульс для запуска позитивных изменений.
2. Генпланам недостает комплексности. Стратегические мастер-планы стремятся в необходимой мере учитывать социально-экономическую, геополитическую и экологическую проблематику.
3. Установленные законодательно форматы генеральных планов, а также процедуры их согласования и утверждения делают эти документы недостаточно гибкими и адаптивными. Стратегическое мастер-планирование — динамичный и креативный процесс.
4. Генплан не концептуальный, а оперативный документ. Его главная задача — регулировать размещение тех или иных объектов и служить базой для разработки градостроительной документации. Стратегическое

4 Albrechts L., Balducci A. (2013) 'Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans,' in *disP — The Planning Review*. Vol. 49, p. 24.



Основные различия между генеральным планом и стратегическим мастер-планом
The main differences between a general plan and a strategic master plan

планирование апеллирует к образам, принципам и идеям. Его цель — дать возможность осознать, каким может и должен быть город и как достичь желаемого результата.

5. Генпланы носят узкопрофессиональный характер. Их язык не понятен обывателям. Они вовлечены в разработку генпалнов формально — когда документ уже готов, единым аккордом проводятся публичные слушания. Стратегический мастер-план нацелен на вовлечение широкого круга стейкхолдеров: и в период обсуждения повестки развития, и в период рассмотрения документа.

Разница между этими документами иллюстрирует смещение в форматах нарративов, усваиваемых широкой аудиторией. Этот сдвиг сначала был уловлен в живописи и кино, а затем начал активно обыгрываться на телевидении и в интернет-коммуникациях. Речь идет о рассеивании и дроблении восприятия современного человека с тенденцией к замещению панорамного видения мозаичной или пиксельной картиной мира.

Подобно тому как в кинематографе последовательный ход камеры вытесняется в 1920-х годах техникой монтажной склейки кадров[5], сплошной и всеохватный характер карт генерального плана сменяется в стратегии отдельными «ракурсами», на которых акцентируются разработчики. Они не преследуют цели сказать обо всем. Стратегический мастер-план — это документ о самом важном. В свет его прожектора попадают лишь избранные темы и вопросы.

5 См. на эту тему: Маккуайр С. Медийный город. Медиа, архитектура и городское пространство. М.: Strelka Press, 2014.

Такая избирательность созвучна и характеру современного мегаполиса, который сложно воспринять целиком не только из-за огромного размера, но и из-за раздробленности, связанной как со множеством различий между районами разновременной застройки, так и с разделением на части линиями транспортных магистралей, «пальцами» зеленых зон и ареалами промтерриторий.

Стратегический мастер-план как инструмент

Какова же инструментальность стратегического мастер-плана? Какие задачи он призван решать в сфере городского управления?

Мы считаем, что данный документ может выполнять как минимум роль пяти инструментов:

— инструмента координации;
— инструмента прогнозирования;
— инструмента вовлечения;
— инструмента маркетинга;
— инструмента политики.

На основании этого набора в настоящей работе производится оценка эффективности стратегических мастер-планов городов мира, а также возможного места документа в системе градостроительного проектирования Москвы. Что же мы подразумеваем под такими инструментами?

Быть инструментом координации. Назначение: способствовать долговременным согласованным действиям различных органов власти по решению определенных целей и задач в сфере городского развития.

Как инструмент координации мастер-план призван обладать следующими основными характеристиками:

— ясностью и продуманностью целей и задач;
— ориентированностью на определенные механизмы управления;
— простотой трансляции целей и задач в руководства к действию: госпрограммы, градостроительные документы и пр.;
— наличием целевых показателей, на основе которых можно выстроить систему контроля.

Быть инструментом прогнозирования. Назначение: способствовать эффективному распоряжению реальными и потенциальными ресурсами во времени и пространстве.

Основные качества мастер-плана как такого инструмента:

— наличие целостного представления о существующей и будущей ресурсной базе;
— выстраивание четкой системы приоритетов;
— комплексность: взаимная увязанность социально-экономических и пространственных показателей. Как следствие возможность выстраивать модели, в том числе параметрические.

Быть инструментом вовлечения. Назначение: служить платформой широкого общественного консенсуса.

Основные качества мастер-плана в этом смысле должны быть такими:

— наличие разделяемых различными стейкхолдерами принципов и ценностей, служащих основой развития;
— привлекательное видение, способное транслироваться в медийных форматах: интернет, печатные медиа, выставки и пр.;



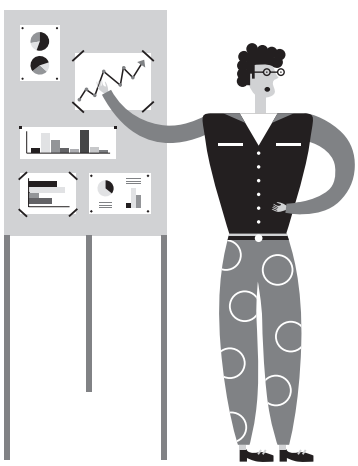
Инструмент координации



Инструмент прогнозирования



Инструмент вовлечения



Инструмент маркетинга



Инструмент политики

Мастер-план как пять инструментов
A master plan as five instruments

— ясность, доходчивость и наглядность для широкой аудитории;
— создание предпосылок для общественного контроля за ходом реализации стратегии посредством открытой системы мониторинга градостроительной деятельности.

Быть инструментом маркетинга. Назначение: способствовать привлечению в город внешних ресурсов.

Основные качества:
— ясное позиционирование города в существующем геополитическом и экономическом контексте;
— акцент на сильных сторонах, преимуществах и особенностях в международной, региональной или национальной конкуренции за ресурсы;
— приоритет стимулов перед ограничениями;
— информационная прозрачность;
— привлекательная и понятная с точки зрения международной аудитории «упаковка».

Быть инструментом политики. Назначение: способствовать укреплению авторитета и легитимности власти.

Желательные свойства:
— трансляция основных положений стратегии от первого лица;
— акцент на социальных приоритетах;
— четкость и ясность проводимой политики;
— наличие мер, позволяющих добиться быстрых и ощутимых результатов.

Сложенные вместе эти пять инструментов позволяют сделать стратегический мастер-план максимально эффективным — как в смысле управления, так и в смысле коммуникации. Акцент на том или ином аспекте, обусловливающем характер мастер-плана, зависит от ориентации публичной власти. Несмотря на всю условность разделения на «правых» и «левых», принято считать, что первые уделяют большее внимание вопросам управления, а вторые — учет уинтересов как можно более широкого круга граждан.

В то же время стимулирование жителей к участию в развитии города имеет вполне понятную прагматическую сторону. Во-первых, с развитием средств интерактивной коммуникации каждый человек может легко транслировать в медиапространстве собственные наблюдения и мысли. И было бы недальновидно не использовать этот ресурс для сбора и идей, и информации о том, что происходит на местах. Во-вторых, налоги, уплачиваемые жителями, приобретают все больший вес в городском бюджете[6]. Разделение издержек по управлению городом подразумевает более чуткое внимание к чаяниям жителей как фактических соинвесторов городского хозяйства.

От экстенсивного к интенсивному развитию

Формат генерального плана возник во времена активного роста городов, подкрепленного массированной застройкой ранее не урбанизированных территорий. И по сей день данный документ лучше всего применим, когда речь идет о строительства «с нуля».

Этот «генетический код» генплана определяет его сильные стороны как крепко сбитого проектного документа, увязывающего развитие транспортной и инженерной инфраструктуры с функциональными и количественными

6 По данным ГБУ «Аналитический центр» при Департаменте экономической политики и развития города Москвы, налог на доходы физических лиц становится основой поступлений в столичный бюджет. В структуре его доходов доля НДФЛ неуклонно растет (с 40% в 2011-м до 50% в 2014 г.), в то время как доля налога на прибыль организаций снижается (с 47% в 2011-м до 35% в 2014 г.).

показателями (в основном касающимися объемов застройки). Одновременно такое происхождение — причина недостатков генплана: некомплексности, которая сочетается с неподкрепленностью заявленных мер возможностями бюджета и привлечения инвестиций. Обширные планы по созданию инфраструктуры зачастую оказываются прикрытием проектов нового жилого строительства: кварталы в чистом поле строятся быстро, а вот создание школ, детских садов и удобных транспортных связей с остальным городом откладывается на долгий, порою неопределенный срок.

Стратегический мастер-план прежде всего — это средство оптимизации. Он ориентирован на работу в существующем контексте. Это показывают принципы, заложенные в стратегиях пространственного развития самых разных городов. В частности, Амстердам, Берлин, Ванкувер, Мельбурн провозглашают принцип компактного города, подразумевающий уплотнение уже урбанизированных территорий, а не разрастание застройки вширь. Такой подход, например, подразумевает установку на определение в регламентах не максимальной, а минимально разрешенной плотности участков (Большой Париж). Или меры стимулирования «вторичного девелопмента» (Нью-Йорк, Чикаго). Или ориентацию на смешанную застройку (Нью-Йорк) и развитие общественного транспорта, при котором новые объекты должны строиться в радиусах шаговой доступности от остановок (Берлин, Ванкувер, Копенгаген и пр.). Можно сформулировать этот принцип по-другому: сначала инфраструктура, а затем девелопмент.

Еще один принцип — сохранение городской самобытности, провозглашенное в Сингапуре. Он тесно переплетается как с сохранением городских сообществ, так и наследия, особое внимание которому уделяется в самых разных городах от Нью-Йорка до Шанхая.

Стратегический мастер-план — документ эпохи эволюционного развития, а не взрывного роста. Отсюда и его особенности. Ориентированность на диалог с жителями не в последнюю очередь диктуется тем, что на застроенных территориях, в отличие от «целинных», всегда существует кто-то со своими правами и интересами. Приоритет механизмов управления над механизмами проекта объясняется тем же. Если город сложился, проектировать его уже не надо, но необходимо регулировать развитие. Уплотнение города — а именно на это, как мы уывидим, нацелены многие стратегические мастер-планы — в условиях дефицита ресурсов, прежде всего финансовых и энергетических, — рациональный процесс, позволяющий существенно экономить на всем. Точнее почти на всем — кроме мозгов и времени.

B

МИРЕ

Елена
Путилова

Выбор городов для изучения международного опыта стратегического пространственного планирования

Selecting cities for international precedents of spatial urban planning

Для изучения международного опыта стратегического пространственного планирования были проанализированы документы десяти городов:

— Берлина;
— Ванкувера;
— Копенгагена;
— Лондона;
— Мельбурна;
— Парижа;
— Сингапура;
— Токио;
— Чикаго;
— Шанхая.

Составляя выборку, мы руководствовались несколькими главными критериями. Во-первых, принималась во внимание *актуальность* практики планирования. Опрос экспертов из двух десятков стран призван был выявить наиболее интересные города с точки зрения проводимой градостроительной политики. Во-вторых, была важна *сопоставимость*. Проведенный в ходе исследования анализ статистических данных позволил определить города, которые с точки зрения своих социально-экономических и средовых показателей больше всего похожи на Москву. И, наконец, еще одним существенным моментом для нас являлась *успешность* — признание определенных городов и агломераций в качестве лидеров в вопросах развития. Здесь мы опирались на данные общепризнанных международных рейтингов (A. T. Kearney, PwC, EIU, Mercer, Monocle).

Едва ли не половина опрошенных нами экспертов (см. раздел «Дополнения», с. 474) выделяет Лондон и Париж как глобальные города, на которые следует обратить особое внимание. На третьем месте — Сингапур, градостроительная практика которого определялась как одна из наиболее эффективных и гибких. Затем идут Барселона, Берлин, Пекин и Нью-Йорк: многие эксперты отметили, что Москве должен быть особенно интересен опыт Берлина, с точки зрения перехода от постсоветского к современному городу и совместного планирования с соседним регионом Бранденбург.

Среди других названных городов — Токио, Копенгаген и Ванкувер. Последние два на первых местах в международных рейтингах городов по качеству жизни: так, в 2014 году The Economist Intelligence Unit (EIU) в своем

Russian and international experts recommended the most progressive cities in terms of strategic development and relevance to Moscow. From this list and through cluster analysis, the number of cases was narrowed down for a more in-depth comparative analysis.

London and Paris were identified as clear choices to be compared to Moscow. The Singapore case was recommended due to the city's efficient and flexible policy planning practices, Berlin because of its similar history to Moscow, having transformed from a post-Soviet city to a modern one and its comparable geographical position, being located in the heart of independent territorial entity. Vancouver and Copenhagen were picked because of their success in achieving a high quality of life as a result of strategic city planning, while Melbourne was selected due to the plan development process. Chicago was included in the list thanks to one of the strongest city planning traditions in the USA.

The cluster analysis of cities compared showed Moscow gravitating toward the Asian cases, among which Tokyo and Shanghai were chosen as the most progressive and relevant to Moscow.

ежегодном рейтинге назвал Ванкувер лучшим городом для жизни, журнал Monocle считает его образцовым городом Северной Америки, а компания Mercer включила его в топ-5 своего рейтинга городов по качеству жизни.

Чтобы выявить города с похожими характеристиками среды, был сопоставлен ряд статистических показателей мегаполисов, входящих наряду с Москвой, в первую двадцатку рейтинга глобальных городов A.T. Kearney: уровень экономического благосостояния, развитие транспортной инфраструктуры, социальные, экологические и другие данные (см. раздел «Дополнения», с. 456).

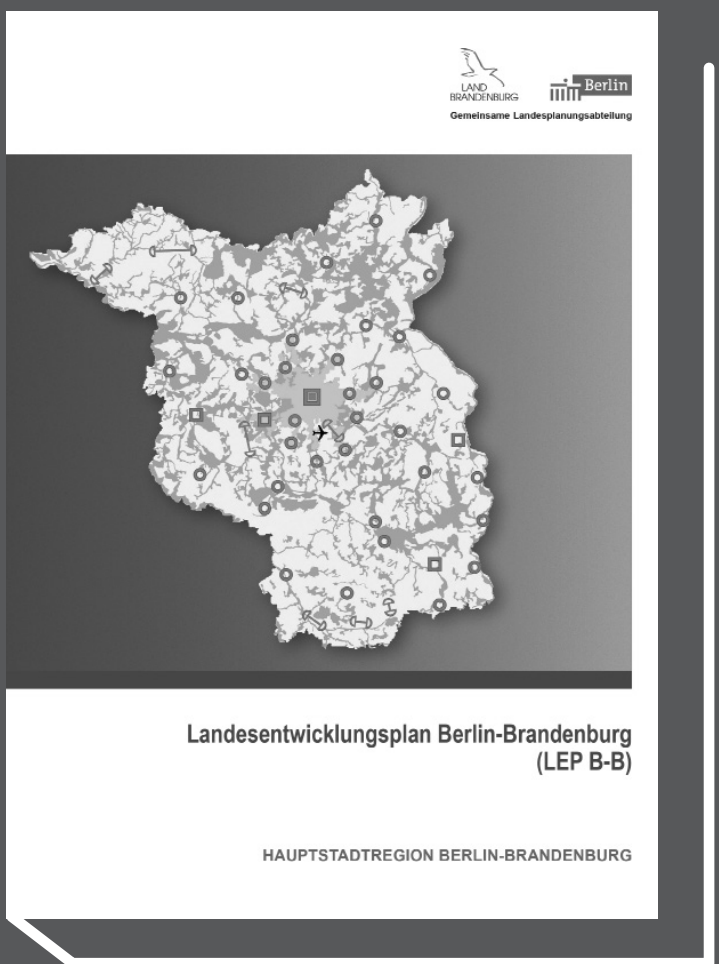
В результате Москва оказалась рядом с такими городами, как Берлин, Гонконг, Лондон, Нью-Йорк, Париж, Сеул и Токио. По ряду характеристик Москва чаще тяготела к группе азиатских городов, из которых мы выбрали Токио и Шанхай. Предпочтение отдано было именно Шанхаю, а не Пекину — в силу лучшей практики землепользования и более эффективной координации развития города и агломерации. Эти преимущества были выявлены в ходе исследования международного опыта градостроительства, проведенного НИиПИ Генплана Москвы в 2012 году.

Чикаго и Мельбурн — пример интересного подхода к организации процесса пространственного планирования. Разработка стратегического плана Мельбурна отличается широкой палитрой инструментов вовлечения местных жителей и использованием самых современных коммуникационных каналов. Кроме того, Мельбурн четвертый год подряд возглавляет рейтинг городов по качеству среды, выпускаемый EIU.

Чикаго интересен еще и с точки зрения одной из сильнейших традиций городского планирования США, основой которой являются Чикагские архитектурная и социологическая школы. Другой причиной выбора Чикаго, а не Нью-Йорка, хотя последний оказался лидером экспертного опроса, стала меньшая раскрученность и бóльшая свежесть стратегии «города ветров». Если PlaNYC активно освещался как в профессиональной, так и в широкой прессе, принятая в 2010 году стратегия Большого Чикаго GO TO 2040 не столь известна среди интересующихся вопросами планирования городов. А она, на наш взгляд, этого заслуживает.



План Берлина и Бранденбурга
Plan Berlin-Brandenburg



2008
год издания

2009
год обновления

2018
горизонт планирования

30 370 км²
территория планирования

4 года
срок разработки документа

98 страниц
объем документа

Территория планирования: столичный регион Берлин–Бранденбург

Сферы планирования: пространственная, экономическая, социальная, транспортная и экологическая

Цель планирования

Эффективность управления и содействие экономическому развитию федеральных земель Берлин и Бранденбург

Задачи планирования

Регулирование развития инфраструктуры с помощью комплексной системы Центральных мест

Обеспечение равенства возможностей развития для всех частей столичного региона

Обеспечение пространственной взаимосвязи роста численности населения и развития инфраструктуры

Защита открытых пространств и природных ландшафтов

Обеспечение эффективных транспортных связей, включая открытие международного аэропорта Берлин–Бранденбург

Стимулирование участия заинтересованных групп интересов в пространственном развитии региона

Ключевые принципы планирования

Формирование устойчивых отношений между федеральными землями Берлин и Бранденбург и повышение эффективности управления пространственным развитием

Ограничение использования свободных земель для новой застройки

Развитие транспортной инфраструктуры с учетом маятниковых миграций и международных транспортных потоков

Структура документа

1. Правовые основы и взаимосвязь плана с различными программами и планами землепользования
2. Базовые требования к территориальному развитию столичного региона Берлин–Бранденбург
3. Основные понятия и направления пространственного развития
4. Концепция столичного региона
5. Система Центральных мест столичного региона
6. Подходы к развитию культурного ландшафта
7. Нормативно-правовая база территориального развития населенных пунктов и открытых пространств
8.Транспорт, инфраструктура и энергетическая система региона
9. Основные пояснения

В разработке совместного плана Берлина и Бранденбурга принимают участие 70 представителей земли Бранденбург и всего 15 от Берлина

Согласно прогнозу численности населения до 2030 года прирост планируется в пригородной зоне Берлина, в то время как на остальной территории Бранденбурга ожидается уменьшение

Основой концепции плана служит «Теория Центральных мест», созданная немецким географом Вальтером Кристаллером в 1933 году, и до сих пор пользующаяся популярностью среди планировщиков в Германии

В настоящий момент между Берлином и Бранденбургом заключено 27 договоров о сотрудничестве в различных сферах, в том числе в сфере пространственного планирования

Многие учреждения, от Академии наук до Совета по делам массовой информации, работают на Берлин и Бранденбург одновременно

The spatial strategy for Berlin is defined by city's federal status, which is similar to Moscow – Berlin is a federal enclave located within the state of Brandenburg. This factor determines the scale of the strategy "State Development Plan (LEP B-B)" that covers both territories.

The plan, which is based on the central place theory by Walter Christaller, provides for development according to territorial hierarchy. It determines the development of the particular areas and their saturation with functions. Outlying areas have strong development restrictions. Development is set out for areas where the infrastructure already exists and an increase in the population is expected, for areas with stable or decreasing population development restrictions are prescribed.

In 2014 the Berlin-Brandenburg Supreme Administrative Court acknowledged the plan to be inefficient following numerous claims from the municipalities. For the moment the plan has legal power over Berlin, while its provisions relating to Brandenburg will be significantly reviewed.

Берлин — столица Федеративной Республики Германия, крупнейший город страны по численности населения. Среди городов Германии Берлин обладает особым статусом и имеет те же права, что и другие субъекты Федерации. По сути город является анклавом, со всех сторон окруженным федеральной землей Бранденбург. После падения Берлинской стены и восстановления единства города серьезной проблемой оказались не только социальные и экономические диспропорции, но и восстановление единого архитектурного облика, решение транспортных, инженерных и градостроительных задач. Существенно изменить городскую среду удалось в том числе и за счет успешных решений в области территориального развития. Последние обусловлены не в последнюю очередь объединением усилий Берлина и земли Бранденбург в сфере стратегического планирования для создания общего видения развития региона.

Берлин–Бранденбург
Berlin-Brandenburg



География

1280
год основания

6 млн чел.
численность населения

30 377 км²
площадь территории



Экономика

$40,8 млрд
бюджет на 2013 г.

$34 800
ВРП на душу населения

$45 360
доход на душу населения



Транспорт

415/1000
автомобилей/чел.

147 км
протяженность линий метро

504 млн
пассажиропоток чел./год



Социальная инфраструктура

246 000
студентов высших учебных заведений

158
музеев

0,225/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Территория столичного региона Берлин–Бранденбург
The Berlin-Brandenburg Metropolitan Region

– – Граница столичного региона
Border of the region

Территория Берлина
Berlin

Хинтерланд
Hinterland

1. Описание стратегии

1.1. История создания стратегии

Стратегическое пространственное планирование в Берлине осуществляется совместно с соседним регионом Бранденбург, окружающим город со всех сторон. У регионов Берлин и Бранденбург, двух из 16 независимых земель Германии, обладающих равными правами на федеральном уровне, многовековая общая история: до 1920-х годов Берлин оставался частью Бранденбурга и лишь с появлением Большого Берлина учредил свое собственное управление.

Воссоединение Германии дало возможность восстановления тесного сотрудничества между двумя регионами. В 1996 году был проведен референдум о целесообразности объединения федеральных земель Берлин и Бранденбург. Несмотря на активную поддержку идеи объединения, в том числе мэром Берлина Эберхардом Дипгеном и премьер-министром Бранденбурга Манфредом Штолпе, она не прошла референдум. Регионам пришлось налаживать сотрудничество с учетом административных границ.

Первым шагом стало подписание в том же году соглашения о совместном стратегическом планировании, в соответствии с которым было создано Управление совместного территориального планирования земель Берлин и Бранденбург (Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, GL). GL входит одновременно в состав Управления по городскому развитию и окружающей среде Сената Берлина и бранденбургского Министерства инфраструктуры и сельского хозяйства. Это единственное ведомство в Германии, ответственное за стратегическое пространственное планирование сразу двух федеральных земель. GL разрабатывает политику территориального развития в целом, а соответствующие управления планирования в Берлине и Бранденбурге с учетом этой политики готовят местные градостроительные документы.

Управление совместного территориального планирования земель Берлин и Бранденбург располагается в столице Бранденбурга Потсдаме. В соглашении о совместном стратегическом планировании определено, что во главе GL всегда стоит один из руководителей Министерства инфраструктуры и сельского хозяйства Бранденбурга, имеющий постоянного заместителя из числа руководителей Сената Берлина. Кроме того, из 100 сотрудников GL 70 должны быть представителями земли Бранденбург и только 15 — Берлина. Такое соотношение пропорционально площади территории: столичный регион для осуществления пространственного планирования поделен на шесть районов — пять районов земли Бранденбург и один Берлин.

1.2. Территория и горизонт планирования

В 2006 году после широкого обсуждения процесса консолидации двух федеральных земель была принята Концепция столичного региона (Hauptstadtregion Berlin–Brandenburg) для повышения эффективности управления и содействия экономическому развитию. Концепция предполагает объединение региональных учреждений, отвечающих за образование, здравоохранение, транспорт, науку и экономику. В рамках принятой концепции началась разработка единого «Плана пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург». Изданный впервые

в 2008 году, «План» имеет статус закона, обязательного для исполнения всеми межрегиональными ведомствами, региональными и местными органами власти. Нынешний «План» рассчитан на 10 лет с обязательным пересмотром после истечения установленного срока.

План пространственного развития Берлина и Бранденбурга полностью охватывает территорию двух федеральных земель. Вся она поделена в «Плане» на несколько частей: город Берлин, хинтерланд[1] и остальная территория столичного региона. Кроме того, в документе также выделены городские и сельскохозяйственные районы. Соответственно организовано и финансирование: бóльшую часть финансовых поступлений приходится нв Берлин и городские районы Бранденбурга, выделенные в качестве ключевых мест развития, в то время как сельскохозяйственные районы получают финансирование в основном за счет программ субсидирования аграрного сектора.

1 Хинтерланд (*нем.* Hinterland — hinter, за, позади, land — страна) — внешняя территория городской агломерации, тесно связанная с городским центром транспортными потоками.

2. Содержание стратегии

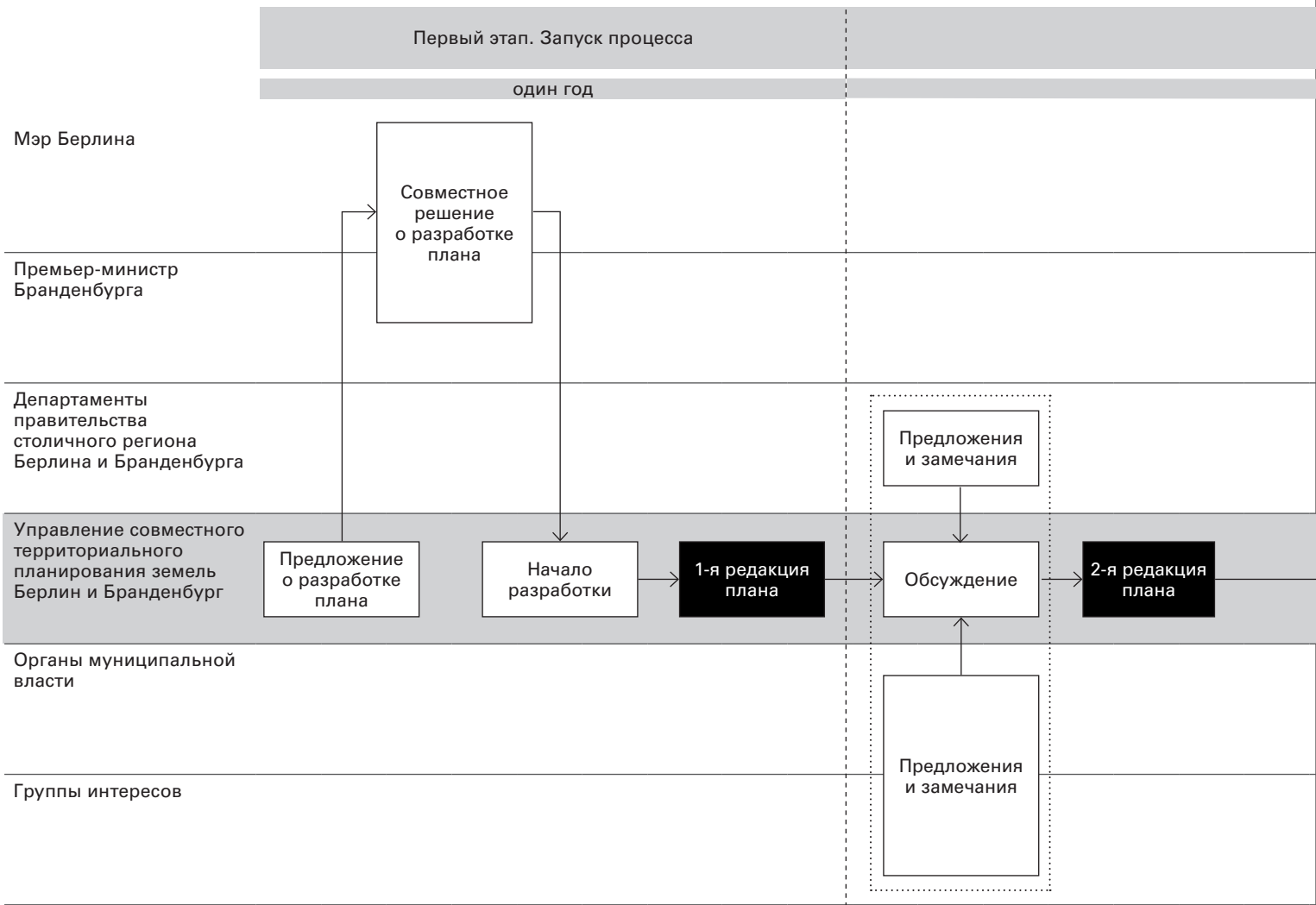
2.1. Поставленные задачи

Документ охватывает социальную, экономическую, транспортную и экологическую сферы планирования. В отличие от пространственных стратегий других городов, рассматриваемых в данном исследовании, здесь не выделены официальные цели планирования и отсутствует иерархия приоритетов. При этом во вступительной части к «Плану» указаны несколько задач, решению которых призван способствовать документ:

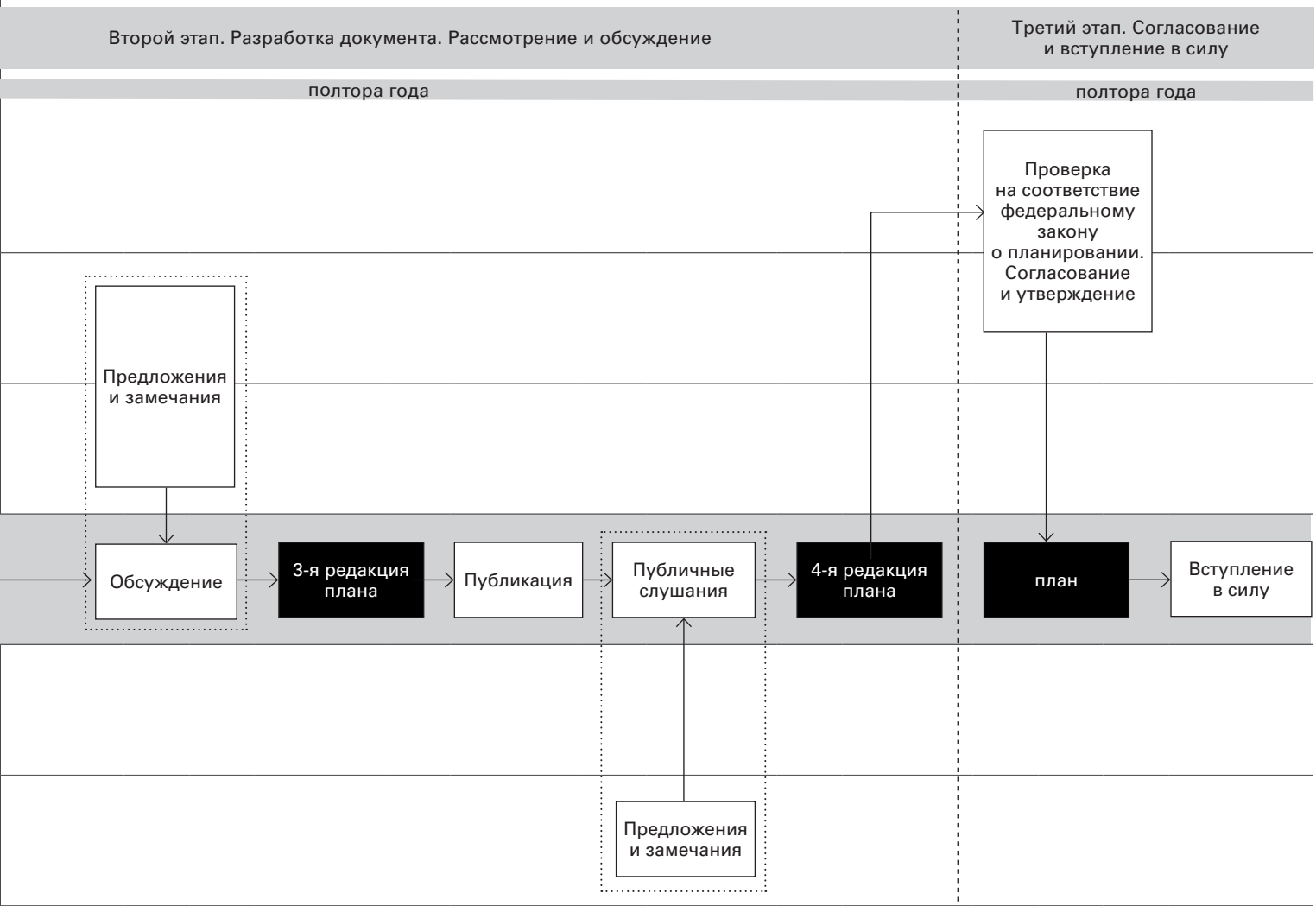
- Укрепление положения региона в национальном и международном масштабе;
- Стимулирование экономического развития столичного региона;
- Регулирование развития инфраструктуры с помощью комплексной системы Центральных мест;
- Обеспечение равенства возможностей развития для всех частей столичного региона;
- Обеспечение взаимосвязи роста численности населения и развития инфраструктуры;
- Защита открытых пространств и природных ресурсов;
- Обеспечение эффективных транспортных связей, включая открытие международного аэропорта Берлин–Бранденбург;
- Стимулирование заинтересованных сторон в пространственном развитии региона.

Содержание «Плана» соответствует этим задачам. В частности, в документ состоит из следующих глав:

1. Правовые основы и взаимосвязь «Плана пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург» с другими программами и региональными планами землепользования.
2. Базовые требования и ключевые аспекты, касающиеся территориального развития столичного региона Берлин–Бранденбург.
3. Основные понятия и направления пространственного развития:
   - Концепция столичного региона;
   - Система Центральных мест столичного региона;



Технологическая карта подготовки «Плана пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург»
Process diagram of the development of the Berlin—Brandenburg Plan



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

— Подходы к развитию культурного ландшафта;
— Нормативно-правовая база территориального развития населенных пунктов;
— Нормативно-правовая база территориального развития открытых пространств;
— Транспорт, инфраструктура и энергетическая система региона.

4. Основные пояснения:
— Комментарии к нормативным актам;
— Обобщенные разъяснения и отчет о воздействии на окружающую среду;
— Анализ совместимости с принципами создания экологической сети Natura 2000.

5. Дополнительный материал в виде картосхем:
— Общая карта территории планирования (масштаб 1:250 000);
— Система Центральных мест столичного региона.

Документ устанавливает нормативно-правовую базу в том, что касается размещения объектов крупной розничной торговли, жилищного строительства и использования открытых пространств, а также ссылается на ранее принятые постановления, в частности Постановление о землепользовании (Die Baunutzungsverordnung). Указанные нормы призваны ограничить размещение объектов крупной розничной торговли в малонаселенных пунктах, а также использование свободных территорий для нового строительства.

Поскольку «План» формирует только общие принципы пространственного развития без определения ключевых показателей эффективности, мониторинг реализации «Плана» не предусмотрен. Тем не менее по окончании десятилетнего срока планирования GL публикует сводный отчет о текущем положении дел в различных сферах, затрагиваемых стратегическим «Планом».

2.2. Система Центральных мест столичного региона

Одна из главных проблем, которую рассматривает «План пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург», — демографические изменения. Согласно официальным прогнозам, население Берлина до 2030 года увеличится только на 1%, в то время как население его внешней агломерационной зоны вырастает более чем на 6%. При этом число жителей оставшейся территории федеральной земли Бранденбург, вне агломерации Берлина, сократится более чем на 20%. Изменения также коснутся и возрастного состава: средний возраст жителей внешних районов столичного региона продолжит увеличиваться, в то время как значительно бóльшая часть экономически активного населения сосредоточится в пригородной зоне Берлина.

Чтобы ответить на эти демографические вызовы, в «Плане пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург» определены основные места, где должен быть сконцентрирован рост населения и развиваться соответствующая инфраструктура. Ключевым элементом «Плана», служащим основой для формирования сети расселения и модели землепользования столичного региона, является система Центральных мест, предполагающая иерархическую сетевую структуру населенных пунктов. Подобная система используется и в других региональных

	Численность населения, чел., 1990 г.	Численность населения, чел., 2009 г.	Прогноз численности населения, чел., 2030 г.	Прирост численности населения, 1990–2009 гг., %	Прогнозируемый прирост численности населения, 2009–2030 гг., %
Берлин	3 433 695	3 442 675	3 475 827	–0,3	1,0
Хинтерланд	660 999	901 146	955 908	36,3	6,1
Прочая территория региона	1 928 386	1 610 379	1 271 419	–16,5	–21,0
Вся территория столичного региона	6 023 080	5 954 200	5 703 154	–1,1	–4,2

Изменение численности населения столичного региона Германии
Population shift in the metropolitan region of Berlin–Brandenburg

планах Германии — немецкие планировщики часто в своих работах опираются на теорию Центральных мест, разработанную немецким географом Вальтером Кристаллером[2].

Согласно системе Центральных мест в «Плане» выстроена иерархия населенных пунктов, которые выполняют комплексные функции для прилегающих к ним районов: мегаполис, центры высокого порядка и центры среднего порядка, обладающие соответствующим весом. Основным критерием выделения центров является их устойчивость, то есть численность постоянного населения, а также транспортная доступность. Чем выше порядок Центрального места, тем бóльшим набором социальных, экономических и культурных функций он обладает.

Главным элементом системы является мегаполис — Берлин, центрами высокого порядка выступают четыре крупнейших города Бранденбурга — Потсдам, Котбус, Бранденбург-на-Хафеле и Франкфурт-на-Одере, остальные города региона относятся к центрам среднего порядка. Количество подобных Центральных мест при редакции «Плана» в 2009 году сократилось со 152 до 54.

Систему Центральных мест часто критикуют муниципальные органы власти, недовольные ограничениями на развитие инфраструктуры в поселениях, не причисленных к Центральным местам. «План пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург» встретил значительное сопротивление: часть муниципалитетов отказывались принять документ, заявив, что это вмешательство в их местную систему пространственного планирования.

2 Christaller W. (1933) *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.

Несмотря на то что «План пространственного развития» сумел пройти все предусмотренные процедуры согласования, споры вокруг документа продолжаются. Сразу после вступления «Плана» в силу в Высший административный суд Берлина и Бранденбурга от местных органов власти было подано 17 исковых заявлений против предписанных нормативов, и часть из них была удовлетворена. 16 июня 2014 года тот же суд удовлетворил еще два исковых заявления и признал «План пространственного развития» неэффективным. Согласно вынесенному постановлению, «План» ограничивает развитие некоторых муниципалитетов Бранденбурга, что противоречит Конституции федеральной земли Бранденбург, а также Национальному закону о планировании (Raumordnungsgesetzes des Bundes, ROG), в котором указано, что все территории должны иметь равные возможности для развития. Решением суда действие «Плана» в отношении муниципалитетов федеральной земли Бранденбург остановлено до его пересмотра, при этом в муниципалитетах Берлина «План» сохраняет законную силу.

3. Роль и место документа в существующей системе управления пространственным развитием

«План пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург» представляет совместную пространственную стратегию двух регионов, которая соответствует программе развития этих федеральных земель. Основные принципы планирования изложены в соответствующем федеральном законе.

Кроме «Плана» регионы совместно разрабатывают стратегию развития территории аэропорта Берлин–Бранденбург, открытие которого запланировано на 2016 год. Она предполагает обеспечение эффективной транспортной связи аэропорта с крупнейшими городами региона, а также включает в себя проект планировки территории, прилегающей к аэропорту. Управление планирования Бранденбурга издает также планы реабилитации для трех угледобывающих районов[3] — добыча бурого угля и черная металлургия составляют важную часть экономики региона.

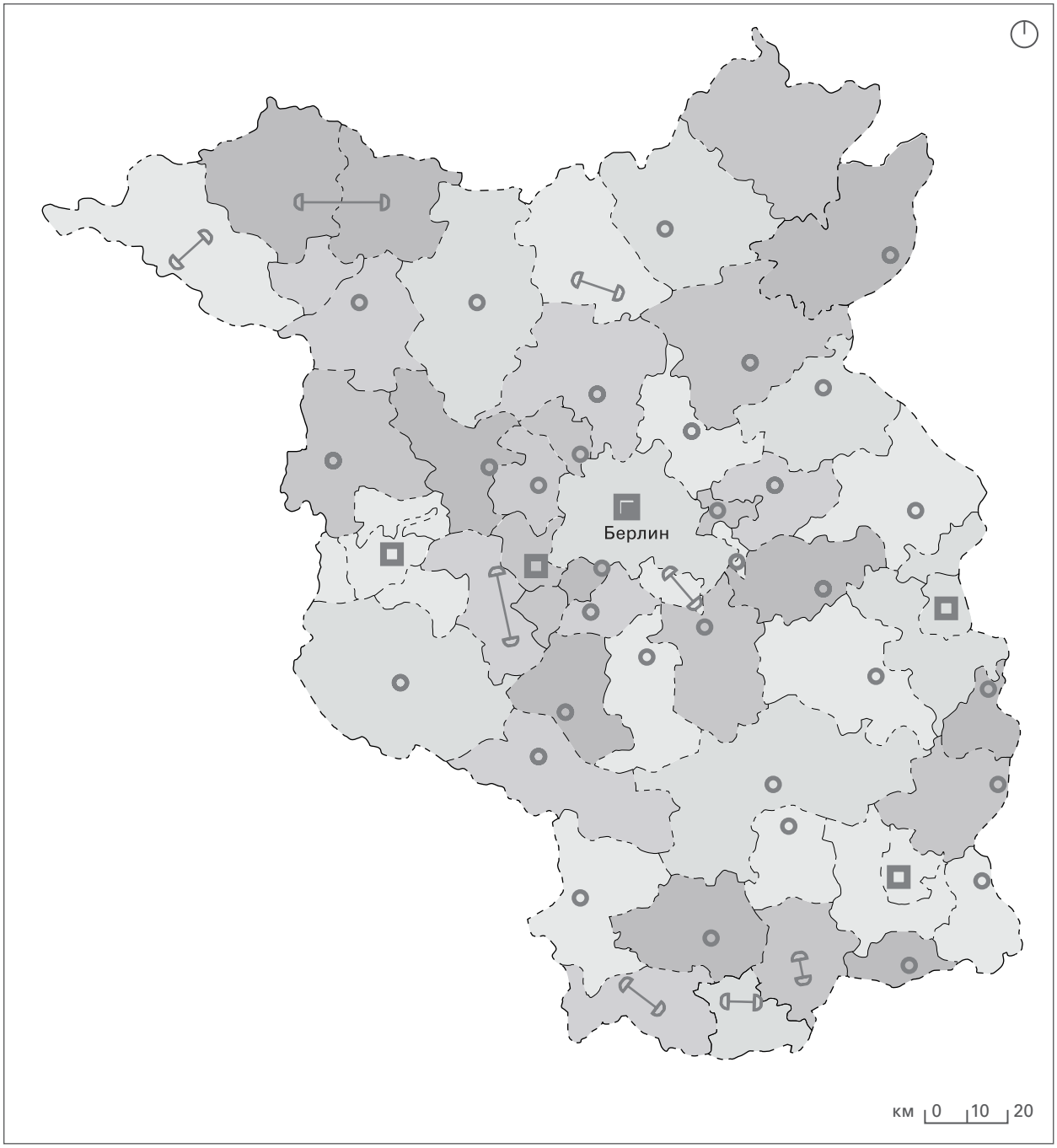
В соответствии с общей стратегией пространственного развития выпускаются региональные планы землепользования для Берлина и пяти регионов Бранденбурга[4], содержащие конкретные проекты развития территории.

План землепользования Берлина издается с 1994 года и пересматривается каждые 3–5 лет. Последняя версия плана опубликована в 2009 году Управлением городского развития и охраны окружающей среды при Сенате Берлина. План задает общие рамки среднесрочного планирования в отношении зонирования территории Берлина. Он обязателен для исполнения местными органами власти. На основе плана землепользования Управление планирования Берлина и муниципальные органы издают планы застройки по секторам, градостроительную концепцию, описывающую развитие отдельных экономически значимых районов, и концепции планирования районов, содержащие предложения по реализации общей стратегии и плана землепользования на их территории.

Особый интерес представляют пункты, связанные с продолжением политики восстановления и сохранения

3 Tagebau Cottbus–Nord 5, Tagebau Jänschwalde, Tagebau Welzow–Süd.

4 Havelland–Fläming, Lausitz–Spreewald, Oderland–Spree, Prignitz–Oberhavel, Uckermark–Barnim.



Система Центральных мест столичного региона Германии
System of Central-places in the Berlin-Brandenburg Metropolitan Region

– – Граница столичного региона
Border of the metropolitan region

Центры высокого порядка
Primary centers

Центры среднего порядка
Secondary centers

традиционной квартальной планировки Берлина, пострадавшей в период масштабной перестройки 1945–1989 годов. Эта концепция отражена в «Плане организации центра города» (Planwerk Innenstadt), который был опубликован в 2005 году. Согласно ему, деление территории на парцеллы небольших размеров улучшает устойчивость городской ткани, которая может эволюционировать, сохраняя при этом присущий ей характер. Восстановление квартальной планировки не только возвращает городу исторический облик, но и обеспечивает постоянство структуры урбаничтической ткани, даже если отдельные здания сносятся и строятся заново. В плане организации предполагается, что парцеллы будут иметь разных собственников, по-своему использующих принадлежащую им территорию, что придаст улицам дополнительное разнообразие.

В отличие от плана землепользования, «План организации центра города» не имеет юридической силы. Его основной целью является достижение консенсуса во взглядах на развитие городского ядра между представителями власти, бизнеса и жителями. Особое внимание в плане организации уделяется иллюстративной составляющей (см. с. 45). По задумке авторов, доступная визуализация городской структуры должна способствовать информированию всех заинтересованных сторон и широкой публики.

4. Создание и применение документа

Разработка плана стратегического пространственного развития инициируется Управлением совместного территориального планирования земель Берлин и Бранденбург GL. После утверждения соответствующего решения региональной политической властью (мэром Берлина и премьер-министром Бранденбурга) GL подготавливает проект документа и организовывает конференцию для обсуждения его содержания и основных приоритетов. В ней принимают участие представители муниципальных органов, региональных ведомств (управление транспорта, коммунальных услуг, строительства, экологии), а также общественных организаций. Участие последних — обязательное условие немецкой системы планирования. НКО, в частности природоохранные организации, советы жителей отдельных районов и др., — так называемые «сторонники общественных интересов» — привлекаются еще на самых ранних этапах разработки документа для получения рекомендаций и во избежание последующего недопонимания. На основании протокола конференции, составленного представителями GL, в проект будущего плана вносятся правки. На этом заканчивается предварительный этап его разработки.

Далее Управление совместного планирования рассылает проект региональным и муниципальным ведомствам (всего более 150 учреждений) с запросом комментариев. Также копию проекта получают общественные организации. Кроме того, проект плана публикуется в официальных газетах федеральных земель Берлин и Бранденбург с указанием места и времени проведения публичных слушаний. Документ таже размещается и на сайте GL (gl.berlin-brandenburg.de), где он открыт для публичного ознакомления в течение месяца. Управление совместного планирования изучает полученные предложения и замечания, а также проводит оценку

План пространственного развития земель Берлин и Бранденбург (LEP B-B) Масштаб 1:250 000	Федеральная стратегия развития аэропорта Берлин–Бранденбург (LEP FS) Масштаб 1:100 000	План реабилитации угледобывающих районов Бранденбурга (Tagebau Cottbus–Nord5, Tagebau Jänschwalde, Tagebau Welzow-Süd) Масштаб 1:50 000
Региональные планы Бранденбурга (масштаб 1:100 000) (Havelland–Fläming, Lausitz–Spreewald, Oderland–Spree, Prignitz–Oberhavel, Uckermark–Barnim) План землепользования Берлина (масштаб 1:25 000)		
Планы застройки по секторам		
Градостроительная концепция до 2020 года		
Концепция планирования по районам		

Комплекс документов развития федеральных земель Берлин и Бранденбург (LePro 2007)
The development program for Berlin–Brandenburg (LePro 2007)

воздействия на окружающую среду с учетом полученных комментариев.

В 2001 году Германия присоединилась к Европейской конвенции о региональном планировании, подразумевающей обязательный аудит региональных планировочных документов с точки зрения оценки воздействия на окружающую среду (стратегический экологический аудит, Strategische Umweltprüfung). Управление совместного планирования готовит все необходимые материалы для экспертов из Комиссии ЕС, которые оценивают соответствие плана общеевропейскому Руководству по защите окружающей среды и сохранению биоразнообразия. После внесения соответствующих правок проект отправляется на согласование представителям региональной политической власти и Национальному планировочному управлению. Затем, получив согласования, окончательная версия плана публикуется в официальных газетах федеральных земель Берлин и Бранденбург, а также на сайте GL. Все ведомства, общественные организации и частные лица, участвовавшие в разработке плана, получают извещение об окончании процесса и принятии соответствующих решений по спорным вопросам.

5. Формат документа

«План пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург» содержит 98 страниц, включая 75 страниц обоснования с комментариями к нормативным актам, а также отчет о влиянии реализации «Плана»

на окружающую среду и его соответствии принципам государственной программы экологической сети Natura 2000. В «План» также включено значительное количество иллюстраций, диаграмм, таблиц и картосхем, в том числе в виде отдельного приложения к документу. С точки зрения детализации представленная в «Плане» информация описывает только общие принципы — в документе отсутствуют целевые показатели по направлениям развития и лишь перечислены основные проекты и источники их финансирования.

Несмотря на то что основной целевой аудиторией документа является профессиональное сообщество, знакомое с основными законодательными актами и нормативами, документ содержит пояснения используемых определений.

«План» находится в свободном доступе на официальном сайте Управления совместного территориального планирования Берлина и Бранденбурга, там же можно найти и другие документы совместного планирования этих федеральных земель. Кроме того, на сайте доступна версия «Плана» на английском языке и брошюры с основной информацией на польском и немецком языках.

Английская версия в два раза короче оригинального документа и представляет выжимку «Плана», написанную языком, доступным для неподготовленного читателя. В ней есть предисловие сенатора городского развития Берлина и министра инфраструктуры и сельского хозяйства Бранденбурга, где они объясняют, что такое концепция совместного планирования.

«План пространственного развития федеральных земель Берлин и Бранденбург» служит примером разумной организации процедуры планирования и координации действий двух регионов, разделенных административной границей. Объединение усилий позволяет сформировать единые принципы пространственного развития агломерации и окружающей ее территории, связанных общим рынком труда и устойчивыми транспортными потоками.

Создание совместного органа территориального планирования демонстрирует возможность кооперации различных субъектов Федерации, а относительно небольшая численность его сотрудников говорит о том, что подобная работа при хорошо налаженной коммуникации с другими ведомствами и экспертами может быть выполнена компактной структурой. Кроме того, появление единого органа позволяет каждому из регионов экономить средства бюджета за счет сокращения численности чиновников, а также достигать консенсуса внутри организации без необходимости обсуждения спорных вопросов политическими лидерами. Опыт создания работающего механизма согласования действий и формирования общей стратегии пространственного развития для городской территории, являющейся анклавом, и соседнего региона представляет интерес и для других городов, в частности для Москвы.



Трехмерная модель для Схемы планировки центра Берлина. Источник: stadtentwicklung.berlin.de
Physical model of the Main Work Plan for the Inner city of Berlin. Source: stadtentwicklung.berlin.de

План пространственного развития Берлина и Бранденбурга служит также примером взаимодействия общей региональной стратегии с местными планами землепользования и более детальными проектами развития отдельных территорий. Принципы, указанные в общей стратегии, должны соблюдаться при создании планов и сельских, и урбанизированных районов.

В то же время практика совместного пространственного планирования федеральных земель Берлин и Бранденбург демонстрирует препятствия, с которыми можно столкнуться, разрабатывая единую стратегию для территорий, значительно отличающихся по своим свойствам и функциям. Расстановка приоритетов при условии наличия неравновесных в смысле численности населения сельскохозяйственных и городских территорий ведет к возникновению конфликтов между представителями разных муниципалитетов.

Несмотря на значительное количество инструментов, как показывает пример Берлина и Бранденбурга, на практике политические и экономические интересы часто оказываются сильнее принципов планирования, особенно в отношении увеличения занятости и размещения крупных предприятий в пределах населенных пунктов. Подобная ситуация столкновения различных интересов может возникнуть и в Большой Москве при наличии

сильных и независимых муниципальных властей. Так же как и в Берлине—Бранденбурге, здесь есть территория, которая по многим признакам отличается от урбанистической ткани в пределах «реального города».

Установка жестких нормативов не всегда эффективно работает в масштабах всей агломерации. Принцип планирования, который изначально призван уравнивать в правах разные территории и приводить к формированию сбалансированной пространственной структуры, может обернуться ограничением в развитии отдельных муниципалитетов. Планирование в масштабах агломерации или всего центрального региона не может отражать приоритеты только высокоурбанизированных территорий и устанавливать одинаковые рамки для всех участников. В подобных случаях необходим более дифференцированный подход, отражающий интересы раличных поселений и социальных групп.

Автор текста
Елена Путилова

Беседовала
Елена Путилова

Йорг Редер: Мы всегда достигаем консенсуса

Jörg Räder: We always reach a consensus



Йорг Редер — специалист по градостроительству и дизайну городской среды. Работал научным сотрудником в Дрезденском техническом университете на кафедре городского планирования, с 1979 года был специалистом в Управления градостроительства при Городском совете Берлина, а также Департамента градостроительства и окружающей среды Берлина. С 1996 года — ведущий специалист Управления совместного территориального планирования Берлина и Бранденбурга

Расскажите, пожалуйста, как работает система совместного стратегического планирования в федеральных землях Берлин—Бранденбург? Есть совместный план развития, есть план землепользования Берлина, а также правила и нормативы. Как все это функционирует вместе?

В Германии вся совокупность правовых документов, регулирующих пространственное планирование и землепользование, юридически формализована и имеет иерархическую структуру.

С точки зрения территориального планирования обе федеральные земли — и Берлин, и Бранденбург — рассматриваются как единое пространство, и для всех действуют одни и те же положения. В соответствии с договором о совместном планировании, план землепользования Берлина, а также планы застройки должны по умолчанию соответствовать совместному плану развития федеральных земель Берлин и Бранденбург. Хотя при подготовке плана землепользования Берлина общего плана развития еще не существовало.

Управление совместного территориального планирования (GL) имеет широкие правовые полномочия для контроля соблюдения положений плана развития Берлина и Бранденбурга, что подразумевает экспертизу соответствия муниципальных планов землепользования и застройки общим целям территориального планирования двух федеральных земель. Поэтому когда Берлин или какое-либо муниципальное образование в Бранденбурге хотят разработать новый план землепользования или существенным образом его изменить, им нужно изложить все это Управлению. Дальше, когда проект плана будет согласован, подготовлен и дойдет до стадии обсуждения с представителями общественности, Управление совместного территориального планирования также скажет свое

Обе федеральные земли — и Берлин, и Бранденбург — рассматриваются как единое пространство, и для всех действуют одни и те же положения

Кто принимает участие в разработке плана развития федеральных земель Берлин — Бранденбург? Как обеспечивается эффективная кооперация между всеми участниками процесса?

Участвуют все министерства Берлина и Бранденбурга, а также представители общественных интересов, округов, общин, объединений и союзов. Все это требуется по закону. Особое значение придается совместной конференции по вопросам территориального планирования (Landesplanungskonferenz). Конференция проводится под эгидой правительств Берли-

Принимаются только решения, устраивающие все заинтересованные стороны

на и Бранденбурга, заседания проходят в Управлении совместного территориального планирования два раза в год с участием пяти министров с каждой стороны. Конференция по сути является заседанием «главного наблюдательного совета» при Управлении совместного территориального планирования. В других федеральных землях ничего подобного не существует.

Но не следует рассматривать эту конференцию как «сверхправительство». Решения, которые на ней принимаются, носят рекомендательный характер и только после раздельного, но желательно одновременного обсуждения и прохождения всех формальных процедур могут быть приняты земельными правительствами. В данном вопросе всегда добиваются консенсуса, принимаются только решения, устраивающие все заинтересованные стороны.

Каковы главные результаты реализации совместного плана развития?

Главный результат — максимально предсказуемое совместное пространственное развитие Берлина и Бранденбурга, размещение жилья, решение транспортных проблем, приоритет уплотнения уже существующих урбанизированных территорий перед строительством с нуля, поддержка Центральных мест, концентрация торговых площадей рядом с существующей инфраструктурой и потребителями, возможность сохранения и защиты открытых, незастроенных пространств. В целом приоритет отдается большим населенным пунктам, а разрастание малых сдерживается. Еще один важнейший результат касается экологии. В результате объединения природных пространств был создан экологический каркас региона, также были осуществлены масштабные проекты защиты окружающей среды и разработаны превентивные меры борьбы с наводнениями.

Как при разработке плана учитываются интересы представителей общественности и местных органов власти?

Планирование на региональном уровне не подразумевает соблюдения интересов всех частных лиц. План

адресован в первую очередь региональными ведомствам и институтам.

Тем не менее с момента присоединения к Европейской конвенции о региональном планировании проводится обязательная оценка стратегических документов в отношении воздействия на окружающую среду, в которой принимают участие представители общественности. Кроме того, каждый житель имеет возможность высказывать свои замечания при обсуждении проекта.

При этом пространственное планирование развития двух федеральных земель является задачей высокой важности, решить которую могут только их правительства. Исполнение плана является обязательным для региональных органов власти. Но, повторюсь, оно не касается отдельных граждан. При вступлении плана в силу представители муниципалитетов могут обжаловать его положения в суде. Для этих целей был создан общий Высший административный суд Берлина-Бранденбурга, который в виде исключения является сразу судом второй инстанции.

Что из опыта Берлина могло бы быть интересным для территориального планирования в Москве?

Наверное, само устройство совместного планирования двух регионов. В нашем Управлении (GL) работают сотрудники из Берлина и Бранденбурга, и каждая федеральная земля отдельно оплачивает работу своего персонала (15 человек из Берлина и 70 из Бранденбурга). А затраты на осуществление деятельности совместного Управления федеральные земли несут пополам.

Все решения принимаются только на основе консенсуса, что означает взаимопонимание между главой Управления совместного территориального планирования (представителем федеральной земли Бранденбург) и его постоянным заместителем (представителем федеральной земли Берлин). Простого большинства голосов недостаточно для принятия решений.

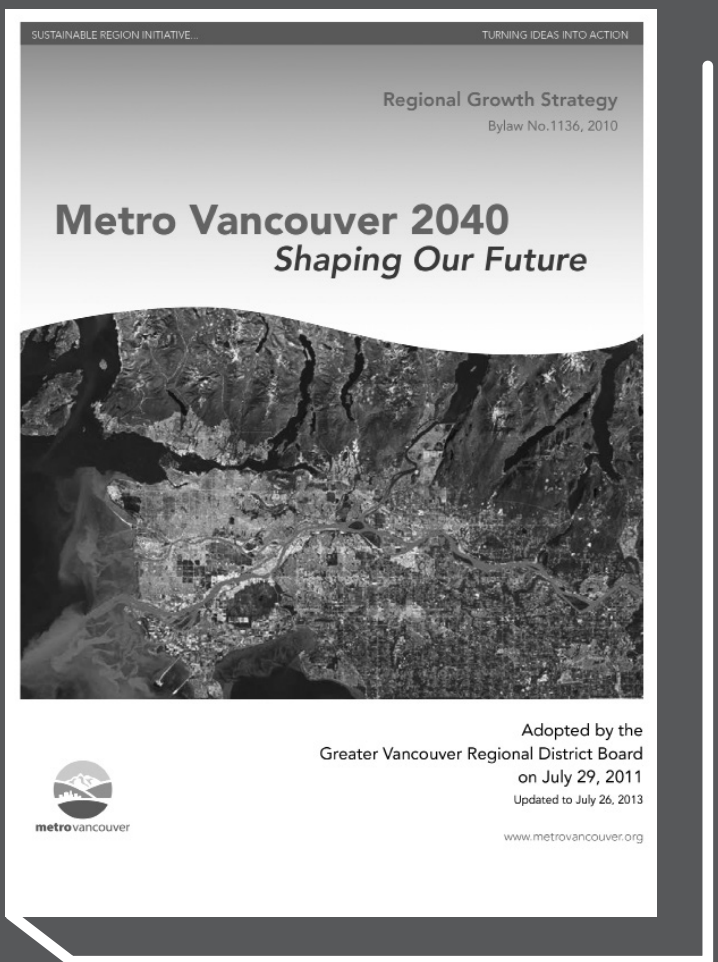
Совершенно необходимо избавиться от границ, понимаете? Совместное планирование требует взаимного доверия, честной аргументации и доброжелательной атмосферы, только в таких условиях возможно обсуждение сложных проблем и конфликтных вопросов. Конечно, для этого требуются годы кропотливой работы бок о бок. Но зато в результате получится по-настоящему взаимовыгодное сотрудничество, при котором выиграют все стороны.

Каждый житель в процессе принятия плана имеет возможность высказывать свои замечания при обсуждении проекта



Большой Ванкувер 2040

Metro Vancouver 2040



1996
год издания

2013
год обновления

2040
горизонт планирования

2877 км^2
территория планирования

6 лет
срок разработки документа

75 страниц
объем документа

Территория планирования: агломерация Большой Ванкувер

Сферы планирования: пространственная, экономическая, социальная, транспортная и экологическая

Цель планирования

Обеспечение экономического роста региона при сохранении высокого качества жизни

Задачи планирования

Создать компактную городскую среду

Повысить устойчивость экономики

Защитить окружающую среду и учесть климатические изменения

Сформировать целостные районы

Способствовать созданию устойчивой транспортной системы

Ключевые принципы планирования

Устойчивое развитие

Связность документов территориального планирования всех уровней

Концентрация роста в пределах выделенных зон

Децентрализация — создание локальных центров

Активное вовлечение жителей в процесс территориального развития

Использование этнического разнообразия для создания идентичности агломерации

Структура документа

1. Устойчивость как основа роста и концептуальная рамка развития
2. Сферы влияния «Большого Ванкувера 2040» и связь с другими планами
3. Существующие вызовы и ответ на них
4. Расположение земель различных категорий в пределах Большого Ванкувера
5. Пять задач и меры для их достижения
6. Реализация
7. Ключевые показатели
8. Приложения (карты, статистика, схемы)

Ванкувер — самый комфортный город для жизни в Северной Америке, по версии журнала Monocle

Больше 40% населения Большого Ванкувера — иммигранты, а этническое разнообразие позиционируется в стратегическом плане как актив для развития агломерации

Совет «Метро Ванкувера», состоящий из представителей 23 муниципалитетов, принимает решения в интересах всего региона, не игнорируя частные задачи развития муниципалитетов

Выделение ареалов концентрированного роста и зон охраны (природные, сельскохозяйственные и промышленные территории) обеспечивает устойчивое развитие агломерации в экономическом, социальном и экологическом аспектах

«Ванкуверизм» — принцип, отраженный в стратегии регионального развития, позволяет создавать компактные центры, насыщенные социальными функциями и качественным жильем, где жители передвигаются пешком или на общественном транспорте

The regional growth strategy “Metro Vancouver 2040: Shaping our Future” is an attempt to accommodate the interests of 23 local authorities within one decision making process.

The strategy promotes sustainable growth while preserving a high quality of life. This approach is taken because of its efficient resource allocation and the minimal construction of new infrastructure. Metro Vancouver’s aim is to promote the development of concentrated growth areas by providing them with transport, engineering infrastructure and zoning to support growth and protect agricultural and industrial lands crucial to the region’s economy by limiting transport and industry infrastructure development as well monitoring compliance with zoning guidelines.

The strategy is an important communication tool for authorities to engage with the public and to get their involvement in the planning process. Public consultations and numerous possibilities for the population to express their opinion have made the document’s adoption process smoother, bringing it closer to the needs of citizens and strengthening the link of the diverse population to the city.

Ванкувер известен как один из самых комфортных городов мира. Трижды он возглавлял рейтинг лучших городов для жизни по версии журнала The Economist. Журнал Monocle считает Ванкувер образцовым городом Северной Америки, а компания Mercer включила его в топ-5 своего рейтинга городов по качеству жизни. Появилось даже отдельное понятие «ванкуверизм», получившее широкое распространение в медиа.

Ванкуверизм — это набор определенных градостроительных принципов, а его идеологическая составляющая — установка на толерантность и экологичность. Главные постулаты ванкуверизма: смешанная застройка, высокая плотность жилья в центре города, упор на общественный транспорт и транзитно ориентированное развитие (Transit-oriented development, TOD), подразумевающее, что объекты нового строительства должны возводиться в шаговой доступности от остановок общественного транспорта и ТПУ.

Еще один важный принцип ванкуверизма — наличие видовых коридоров. Типичное здание в центре города — это 4–5-уровневый стилобат с общественными функциями, на котором установлена 30–40-этажная башня. Стилобат может занимать целый квартал, а башня должна быть максимально узкой, чтобы не загораживать соседним зданиям вид на горы или океан.

Большой Ванкувер
Metro Vancouver



География

1886
год основания

2,3 млн чел.
численность населения

2877 км²
площадь территории



Экономика

$638 млн
бюджет на 2013 г.

$34 419
ВРП на душу населения

$40 240
доход на душу населения



Транспорт

660/1000
автомобилей / чел

69 км
протяженность линий метро

50 млн
пассажиропоток чел. / год

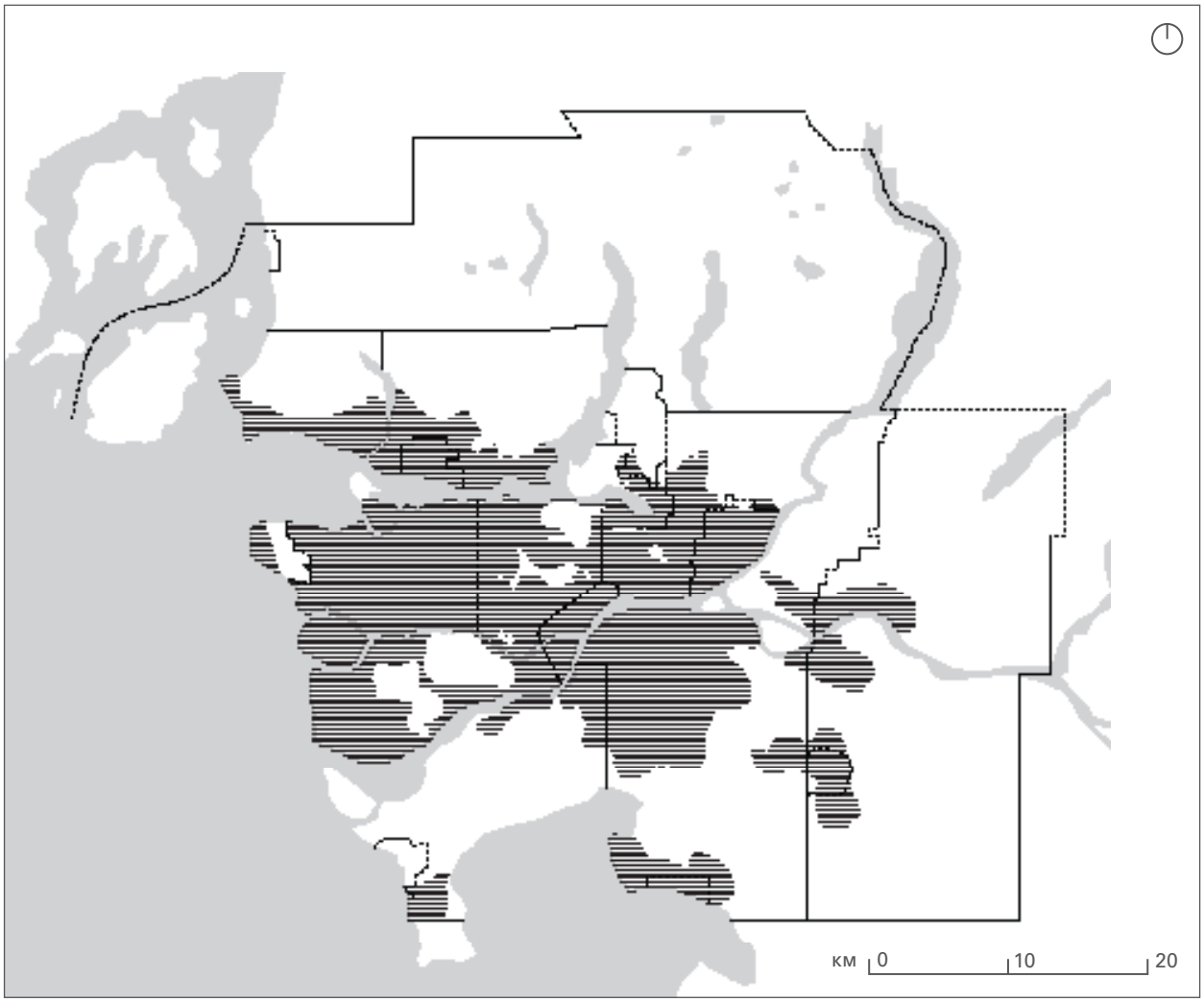


Социальная инфраструктура

285 000
студентов высших учебных заведений

56
музеев

0,023/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Большой Ванкувер
Area of Metro Vancouver

– – Граница региона
Border of the region

– – Граница муниципалитетов
Municipal borders

Урбанизированные территории
Urban areas

1. Большой Ванкувер

Все чаще Ванкувером называют Большой Ванкувер — агломерацию, состоящую из 23 административно-территориальных образований (АТО)[1], тесно связанных и активно взаимодействующих друг с другом. Управляет агломерацией институция под названием «Метро Ванкувер» (Metro Vancouver) во главе с Советом, в который входят представители всех АТО.

Особенность агломерации — сочетание плотно населенных городских территорий и протяженных природных ландшафтов. В экономике региона[2] кроме сферы услуг, важное место среди которых занимает портовая логистика[3], большую роль играют промышленность и сельское хозяйство. Для агломерации характерно этническое разнообразие — иммигранты составляют более 40% населения региона. Географическое положение — с запада агломерация ограничена водами пролива Джорджия, с севера и востока ее опоясывают горные хребты, а с юга она вплотную примыкает к границе с США — не позволяет Большому Ванкуверу разрастаться вширь. Это обуславливает уплотнительный подход к развитию территорий, основанный на оптимальном использовании имеющихся ресурсов. Можно выделить несколько основных принципов и направлений развития агломерации:

- децентрализация, подразумевающая создание большого количества локальных центров в пределах выделенных ареалов роста;
- использование этнического и культурного разнообразия в качестве основы для создания агломерации с сильной идентичностью;
- активное вовлечение жителей в вопросы градостроительства;
- акцент на устойчивое развитие, в том числе за счет эффективного использования транспортной системы.

1 В состав Большого Ванкувера входит 21 муниципалитет, одна «неинкорпорированная территория» (из-за низкой плотности населения управление происходит на уровне провинции Британская Колумбия), а также одна территория с особым статусом, где проживают аборигены. Для упрощения чтения далее в тексте термин «муниципалитет» будет использован для всех этих административно-территориальных образований.

2 Здесь и далее термином «регион» обозначается агломерация Большого Ванкувера.

3 Большой Ванкувер — самый крупный порт Канады и четвертый порт Северной Америки по грузообороту, который, по данным организации «Порт Большого Ванкувера», в 2013 году составил более 135 млн т.

2. Структура управления Большим Ванкувером

Еще в первой половине XX века соседствующие муниципалитеты осознали, что решать некоторые вопросы проще и эффективнее сообща. Так, в 1914 году местные власти объединили усилия для развития инженерных сетей в рамках Управления канализационной и дренажной системой Большого Ванкувера[4], в 1924 году появилось Управление водными ресурсами Большого Ванкувера[5], в 1967-м — Управление регионом Большого Ванкувера[6], а в 1974-м — Жилищная корпорация Большого Ванкувера[7].

В 2007 году указанные организации вошли в состав единого органа — «Метро Ванкувер». Этот орган представляет интересы жителей всех муниципалитетов, образующих агломерацию, и берет на себя управление ЖКХ, благоустройством, строительством жилья и пр. в региональном масштабе. Во главе «Метро Ванкувера» стоит Совет. Органы местного самоуправления делегируют туда своих представителей в количестве, пропорциональном доле населения муниципалитета в общем числе жителей агломерации.

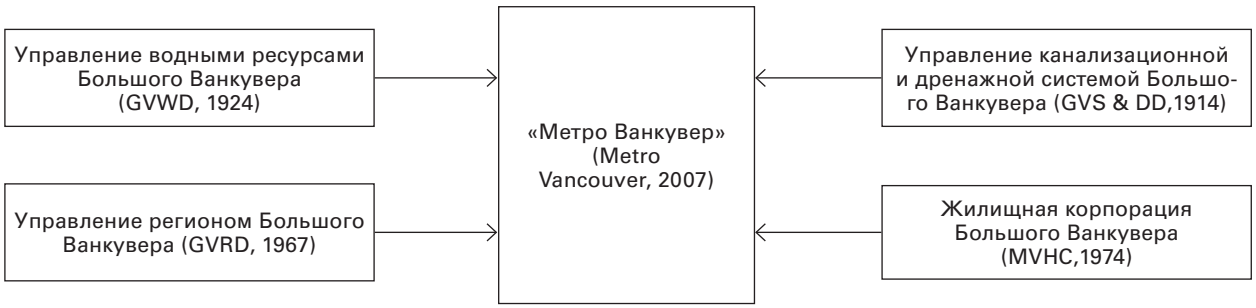
У Совета есть двенадцать комитетов по различным вопросам (финансы, природные ресурсы, транспорт, жилищные вопросы и др.). Комитеты, чьи сотрудники работают

4 Greater Vancouver Sewerage and Drainage District, GVS & DD.

5 Greater Vancouver Water District, GVWD.

6 Greater Vancouver Regional District, GVRD.

7 Metro Vancouver Housing Corporation, MVHC.



Процесс формирования «Метро Ванкувера»
The process of creating Metro Vancouver

на постоянной основе, а руководство назначается председателем Совета, следят за реализацией входящих в их компетенцию стратегий и планов, взаимодействуют с другими комитетами, контактируют с населением и муниципалитетами, собирают и анализируют информацию, готовят материалы для обсуждения и финального утверждения Советом.

Кроме Совета «Метро Ванкувера» существуют четыре отраслевых совета, которые стоят во главе управлений, вошедших в состав единого регионального органа: Совет по канализационной и дренажной системе региона, Совет по вопросам водных ресурсов, Совет, занимающийся управлением региона (его состав полностью совпадает с общим Советом «Метро Ванкувера», т. е. в него входят представители всех 23 административно-территориальных образований), и жилищная корпорация Большого Ванкувера. Состав отраслевых советов формируется из тех же представителей муниципалитетов, что и общий Совет. Делегаты входят в отраслевой совет в зависимости от актуальности того или иного вопроса для муниципалитетов, которые они представляют.

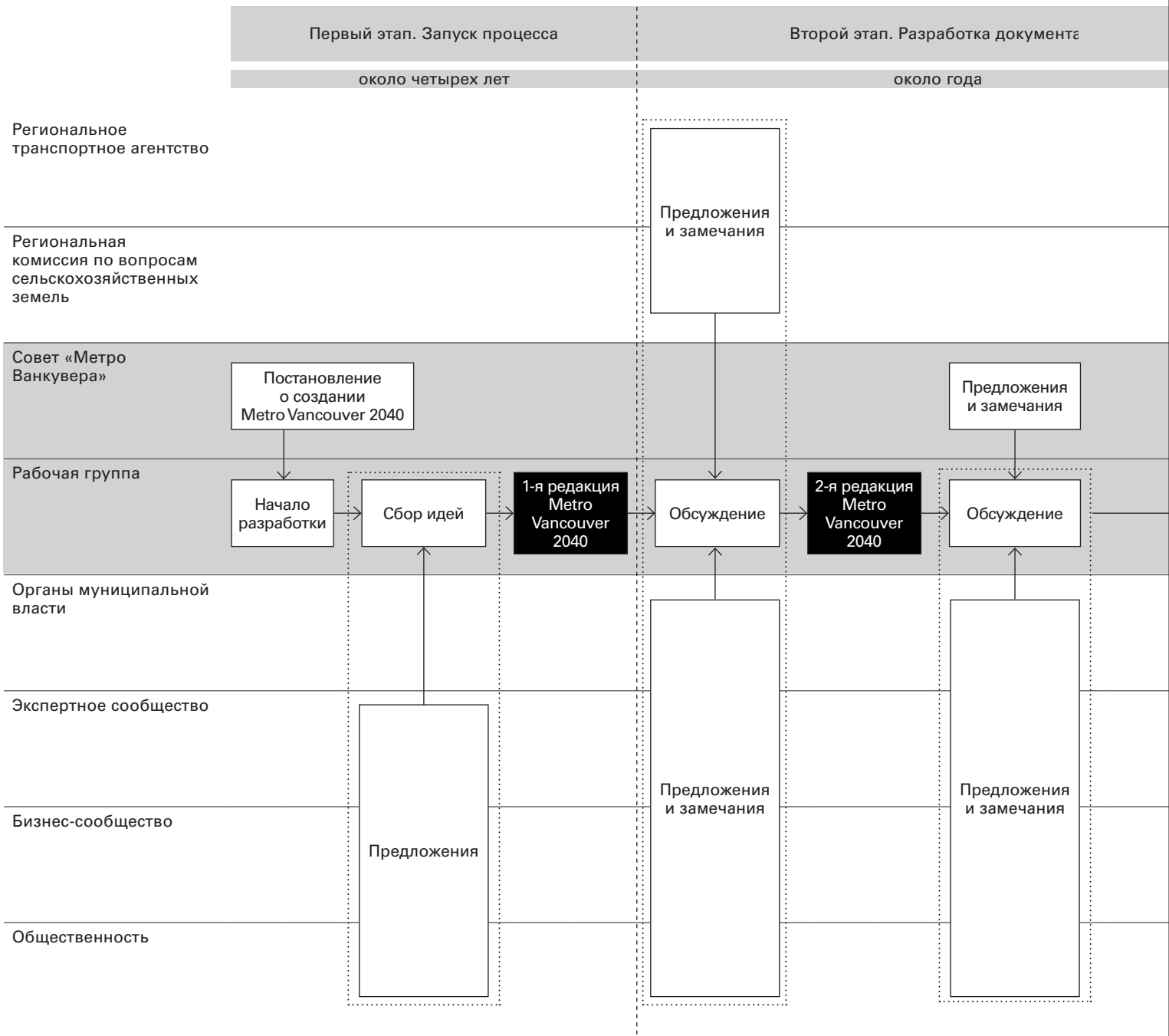
«Метро Ванкувер» выполняет три основные функции.

1. Предоставляет услуги ЖКХ, включая водоснабжение, управление канализационной и дренажной системами, сбор и утилизацию отходов, занимается управлением парками и обеспечением граждан доступным жильем.
2. Планирует будущее: разрабатывает и реализует стратегии по основным региональным вопросам (занятость населения, доступное жилье, сбор и переработка отходов, водоснабжение и канализация, парки, транспортное обслуживание и, главное, стратегическое планирование).
3. Выступает в качестве форума агломерации: является главной политической площадкой для обсуждения вопросов регионального значения.

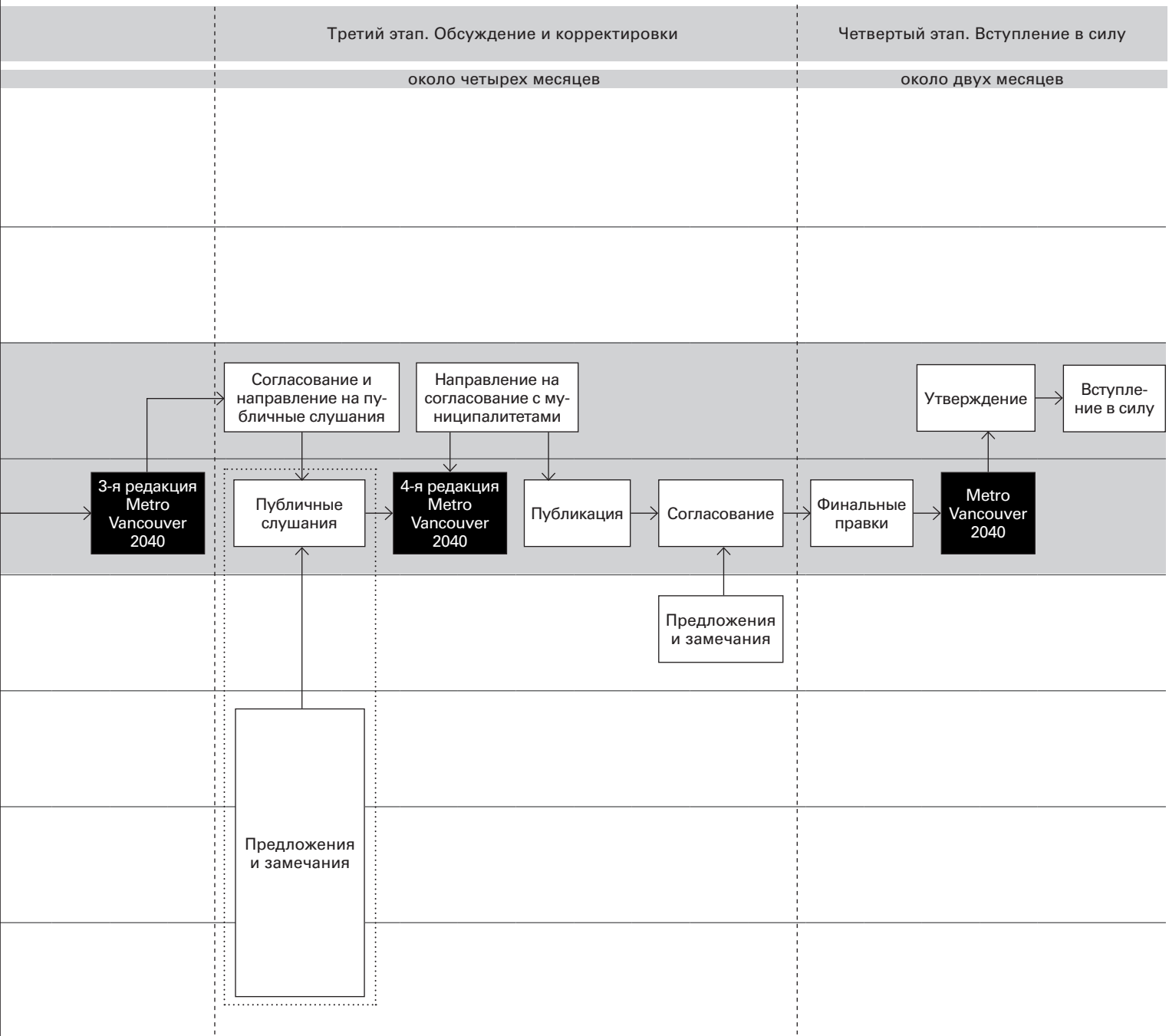
3. Стратегическое планирование

3.1. Эволюция стратегического планирования

Острая необходимость в стратегическом планировании появилась в 1970-х годах, во время энергетического кризиса. Именно тогда в Большом Ванкувере сформировался запрос на единый стратегический документ, позволяющий



Технологическая карта подготовки «Стратегии регионального роста "Большой Ванкувер 2040"»
Process diagram of the development of Metro Vancouver 2040



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

максимально эффективно использовать ограниченные ресурсы, в первую очередь финансовые.

Первый документ, определяющий план развития региона, появился в 1966 году, накануне создания Управления Большого Ванкувера.

Из названий документов видно, что стратегическая компонента стала подчеркиваться в них с 1996 года (см. схему на с. 63). Это подтверждается и увеличившимся горизонтом планирования: от 10 лет, обозначенных в документе 1976 года, до 30 лет — в «Стратегии регионального роста» 2011 года.

С самого начала приоритетом развития агломерации было качество жизни. Но прийти к единому мнению о направлениях действий профессиональному сообществу не удалось, поэтому в 1990-х годах был проведен масштабный опрос жителей с целью понять, что, по их мнению, представляет собой город, комфортный для жизни. Среди важнейших факторов жители Большого Ванкувера назвали чистый воздух, продовольственную безопасность, доступное жилье и социальную инфраструктуру, разнообразие мест отдыха и приложения труда, обилие парков и зеленых зон.

В центре внимания — последний по времени создания стратегический документ, но прежде чем разбирать его, стоит более подробно остановиться на плане 1996 года. В нем были определены ареалы концентрированного роста и природные зоны, часть из которых получила статус охраняемых. Введение ограничительных мер на строительство там транспортной инфраструктуры позволило интенсивно развивать уже застроенные территории, освободив зеленые и сельскохозяйственные зоны от давления девелоперов.

Для мониторинга «Стратегического плана» 1996 года были разработаны четыре группы индикаторов:

— охрана зеленых зон (площадь зеленых зон, площадь охраняемых природных территорий, площадь земель сельскохозяйственного назначения и пр.);
— создание целостных районов[8] (площадь и типология нового строительства, соотношение цен на недвижимость в Большом Ванкувере, муниципалитетах и провинции Британская Колумбия, доля людей, работающих в пределах своего муниципалитета, доля арендного жилья от общего объема жилищного фонда и пр.);
— создание компактной агломерации (прирост населения, количество выданных разрешений на нежилое строительство, количество трудоустроенного населения и пр.);
— расширение выбора транспортных средств (количество машин на семью, количество участников программы совместного использования автомобилей, протяженность пешеходных и велосипедных дорожек, протяженность линий поездов и пр.).

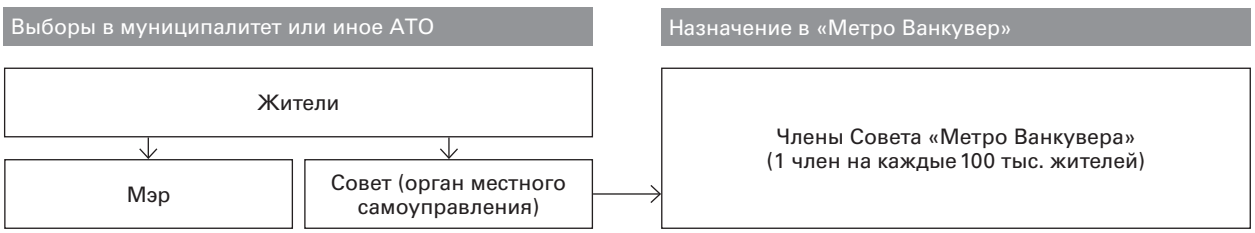
Показатели были дополнены и вошли в расширенном виде в «Стратегию» 2011 года. Перечень некоторых показателей приведен в разделе, посвященном реализации «Стратегии».

Важен был и сам процесс подготовки плана 1996 года. Он показал, что участие граждан в принятии градостроительных решений — основа жизнеспособности агломерации

8 Целостность районов (complete communities, *англ.*) обеспечивается наличием разнообразного жилья, мест приложения труда и социальной инфраструктуры. «Целостные районы» рассчитаны на проживание людей разного возраста, социального статуса и достатка.



Система взаимодействия «Метро Ванкувера» и муниципальных органов управления
Processes of cooperation between Metro Vancouver and local governments



Система назначения представителей муниципалитетов в Совет «Метро Ванкувера»
The process of appointing members to the Board of Directors of Metro Vancouver

и ее устойчивого развития. При таком подходе предпроектные исследования занимают больше времени, но дальнейшая работа идет быстрее, поскольку встречает намного меньше сопротивления и протестов со стороны общественности и точнее отражает реальные потребности и запросы жителей.

3.2 Основные стратегические документы сегодня

У Большого Ванкувера есть девять отраслевых стратегий[9], а также три дополнительные стратегии по вопросам продовольственного обеспечения, климатических изменений и экологии. Все стратегии взаимосвязаны, и каждая отсылает к другим документам. При этом все документы, разрабатываемые «Метро Ванкувером», и все действия, предпринимаемые им, должны соотноситься со «Стратегией регионального роста"Большой Ванкувер 2040"». Данная стратегия имеет статус официального постановления, процедура ее разработки, согласования и утверждения прописана в Законе о местном управлении Британской Колумбии[10]. Ее цель — «развивать поселения в социально, экономически и экологически устойчивом направлении и обеспечивать эффективное использование общественной инфраструктуры, услуг, земли и других ресурсов»[11].

Стратегии дополняются руководством по реализации и «дорожными картами» сроками на один год и пять лет. Эти документы определяют направления и систему оценки действий «Метро Ванкувера» и муниципалитетов. Кроме того, ежегодно готовится отчет о результатах предпринимаемых мер.

9 Отраслевые стратегии: региональное развитие, жилье, качество воздуха, утилизация твердых и жидких бытовых отходов (две отдельные стратегии), финансы, вода, система продовольственного снабжения, парки и зеленые зоны.

10 The Local Government Act of British Columbia.

11 См.: Metro Vancouver 2040, p. 3.

Также существует документ «Стратегический план Совета», который описывает роль «Метро Ванкувера», его видение и стратегическое направление развития региона. Итого, сегодня в Большом Ванкувере существуют следующие документы регионального уровня:

— «Стратегия регионального роста "Большой Ванкувер 2040"» (основной стратегический документ агломерации), восемь отраслевых стратегий по конкретным темам (воздух, вода, жилье и т. д.), три дополнительных плана;
— Руководства по реализации и «дорожные карты» на один год и пять лет;
— Ежегодные отчеты о результатах реализации стратегий;
— Стратегический план Совета.

Муниципалитеты, в свою очередь, разрабатывают документы местного значения, которые должны учитывать документы регионального уровня:

— Декларацию регионального контекста[12], демонстрирующую связь между региональной «Стратегией» и Официальным планом муниципалитета (требует утверждения «Метро Ванкувером»);
— Официальный план муниципалитета[13] (направления деятельности муниципалитета в области землепользования, транспортного и инфраструктурного строительства и других вопросов городской жизнедеятельности, наиболее приближен к российскому генеральному плану);
— Документы землепользования и разрешения на строительство.

12 Regional Context Statement.

13 Official Community Plan.

4. «Стратегия регионального роста "Большой Ванкувер 2040"»

4.1. Основные характеристики документа

«Стратегия регионального роста "Большой Ванкувер 2040"» представляет собой 73-страничный документ, написанный доступным языком, четко структурированный, снабженный схемами, картами и таблицами. На официальном сайте «Метро Ванкувера»[14] в открытом доступе находятся карты в высоком разрешении, иллюстрирующие «Стратегию», а также план реализации документа. Все это можно скачать и распечатать.

14 URL: www.metrovancouver.org.

«Стратегия» рассчитана на срок до 2040 года, но подразумевается ее регулярная корректировка. С момента принятия документа до сегодняшнего дня правки вносили четыре раза (октябрь 2011-го, июль 2012-го, сентябрь 2012-го, июль 2013-го).

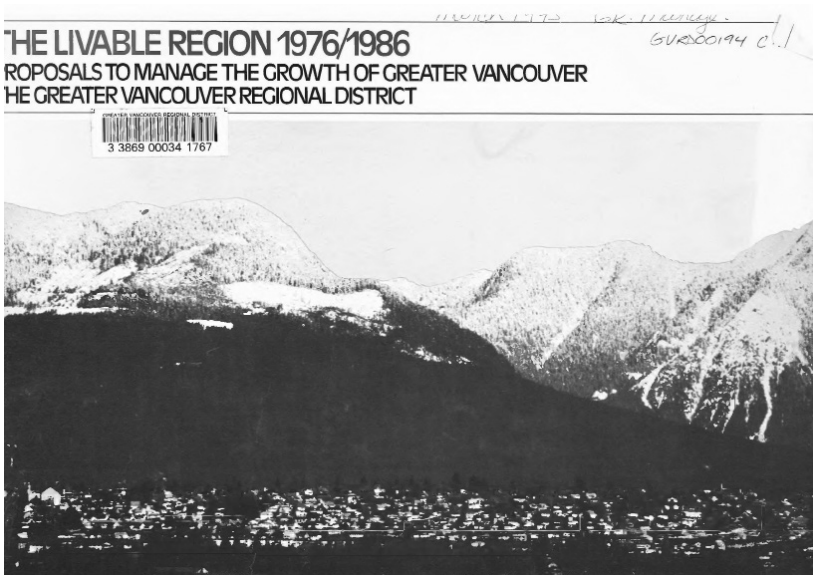
По словам Майкла Геллера, эксперта в области городского планирования, «Стратегия» носит «настоятельно-рекомендательный характер»[15]. Это постановление региональной власти, обязательное к исполнению. И все же назвать данный документ директивой нельзя: он задает направление развития, практически избегает конкретных задач и выступает в качестве концептуальной рамки для более детального планирования.

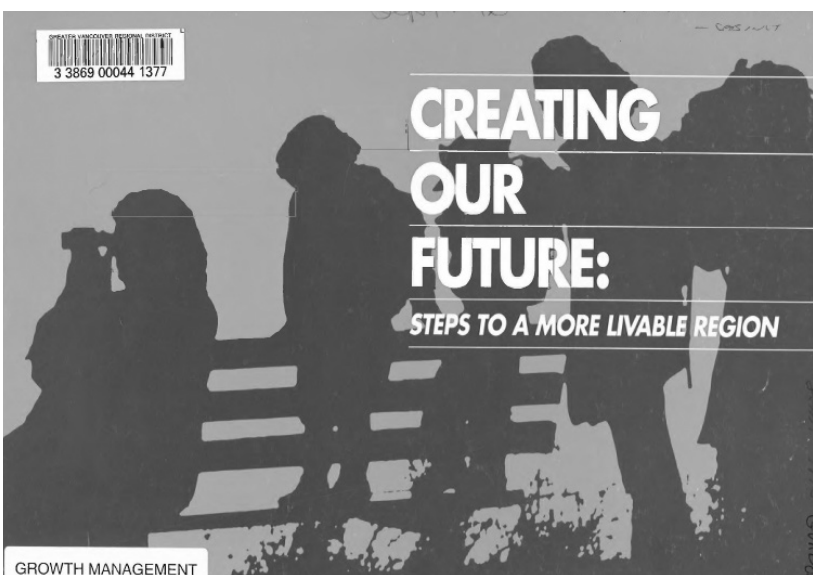
15 Интервью с Майклом Геллером. См. с. 75.

В «Стратегии» не только прописана ее взаимосвязь с отраслевыми документами, но и то, как другие направления деятельности «Метро Ванкувера» (оказание услуг

1966	1976	1990	1996	2011
Официальный региональный план	«Регион, пригодный для жизни»	«Создание нашего будущего: шаги на пути к региону, пригодному для жизни»	«Стратегический план региона, пригодного для жизни»	«Большой Ванкувер 2040. Создание нашего будущего»
Региональный план	Предложения по управлению развитием	Программа действий	Стратегия роста	Стратегия роста

Эволюция документов регионального развития Большого Ванкувера
Evolution of the documents of regional growth in Metro Vancouver





Обложки документов регионального развития Большого Ванкувера 1976 года (вверху) и 1990 года (внизу)
Covers of the regional growth documents in Metro Vancouver – 1976 (top) and 1990 (bottom)

ЖКХ и организация диалога между всеми участниками регионального планирования) будут содействовать ее реализации.

«Стратегия» — это, по сути, ответ на основной вызов Большого Ванкувера, рост населения. Ежегодно оно увеличивается на 35 тыс. человек и к 2041 году по прогнозам должно вырасти на 1 млн, составив около 3 млн[16]. Необходимо обеспечить этот новый миллион жильем, рабочими местами и социальной инфраструктурой, сохранив высокое качество жизни и устойчивое развитие агломерации.

16 См.: Metro Vancouver 2040, p. 6.

При этом в Ванкувере существует запрос на городскую среду, организованную согласно принципам «нового урбанизма», в которой жилье, работа и социальные функции находятся в пешей доступности друг от друга (в противовес расселению в пригородах, характерному для многих североамериканских городов). Актуальны для Ванкувера и экологические вопросы — по энергоэффективности он пока отстает от городов Европы. Для решения этих проблем и были сформированы основные задачи «Стратегии», которые будут подробнее рассмотрены в следующей главе:

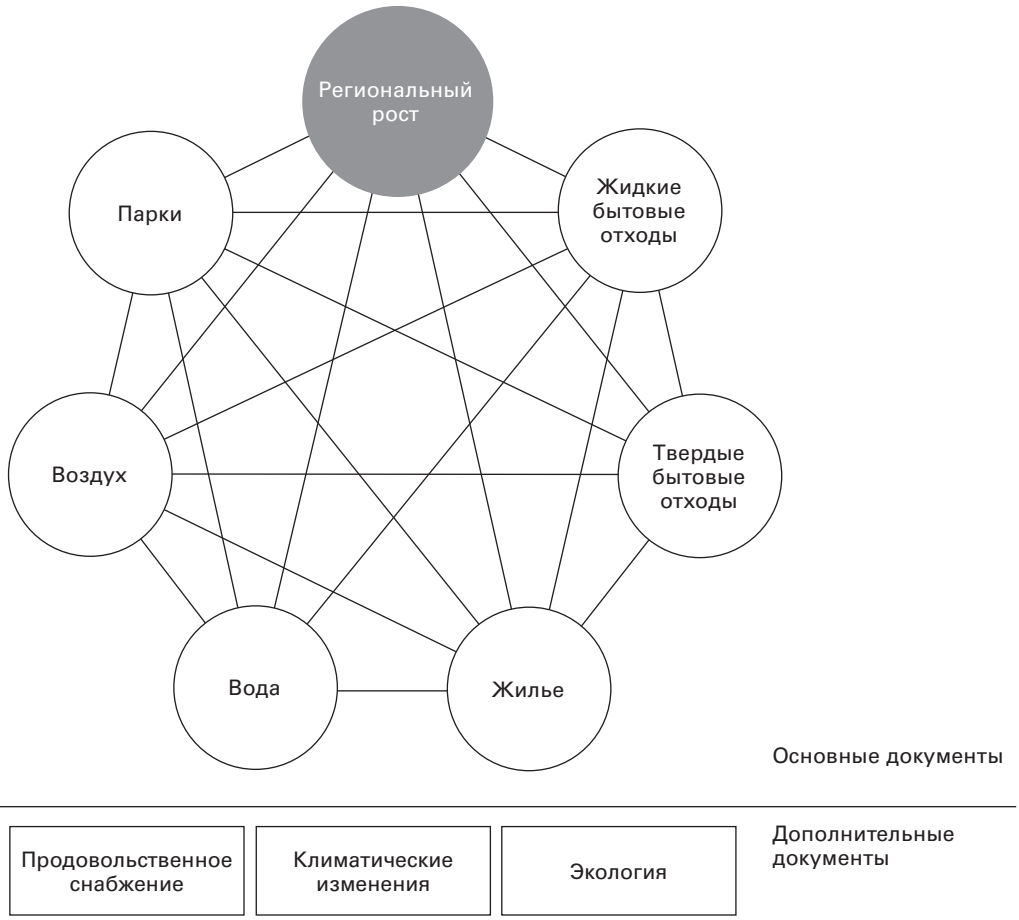
— создать компактную городскую среду;
— повысить устойчивость экономики;
— защитить окружающую среду и учесть климатические изменения;
— сформировать целостные районы, что фактически означает создание полицентричной агломерации;
— способствовать формированию эффективной транспортной системы.

Каждая задача предполагает принятие нескольких мер общего характера, которые задают направление и распределяют ответственность между «Метро Ванкувером», органами местного самоуправления и другими участниками процесса (федеральными властями, властями Британской Колумбии и региональным агентствами).

Основными инструментами достижения поставленных целей являются зонирование, развитие транспортной и инженерной инфраструктуры[17]. В «Стратегии» определены границы урбанизированных территорий, которые определяют ареалы новой застройки и защищают сельские, промышленные и природные зоны от девелопмента. «Стратегия» выделяет следующие категории земель (их точные границы проводят муниципалитеты):

17 Стратегия развития транспорта тесно связана со «Стратегий регионального роста» и имеет тот же горизонт планирования — до 2040 года.

— природоохранные — охраняемые природные и туристические зоны;
— сельские — не предназначены для массированной застройки, не требуют масштабного обеспечения инфраструктурой;
— сельскохозяйственные — предназначены для аграрной деятельности и размещения ограниченного количества обслуживающих функций;
— промышленные — предназначены для размещения объектов легкой и тяжелой промышленности и ограниченного количества необходимых коммерческих функций, размещение жилья запрещено;
— смешанной занятости — могут находиться как в границах городских центров, так и за их пределами. В первом случае кроме промышленности на них может находиться более плотная коммерческая



Система стратегических документов «Метро Ванкувера»
Strategic documents framework in Metro Vancouver

застройка, чем на территориях, вынесенных за пределы центров;

— урбанизированные — территории с жилой функцией, объектами образовательной и социальной инфраструктуры, парками и пр. Выделяются три уровня центров: городские центры, территории, через которые проходит интенсивное движение общественного транспорта (центры второго уровня), локальные центры с разнообразным жильем, обеспеченные транспортной и общественной инфраструктурой местного уровня. Последние не должны вступать в конкуренцию с основными центрами.

Важную роль в подготовке «Стратегии роста» играет агентство Translink, отвечающее за планирование, управление и эксплуатацию региональной транспортной сети. В рамках «Метро Ванкувера» агентство имеет равные с муниципалитетами полномочия. Но в отличие от представителей АТО, которые выдвигаются органами местного самоуправления, руководство агентства назначается Советом мэров агломерации.

Есть мнение, что подобная процедура не прозрачна и не отражает интересы жителей. Кроме того, ставится под сомнение независимость агентства и объективность принимаемых им решений. Дело в том, что в Ванкувере используется «гонконгская модель», согласно которой развитие транспортной инфраструктуры в значительной степени финансируется девелоперскими компаниями, заинтересованными в прокладке дорог к застраиваемым участкам.

В процессе создания «Стратегии» также принимают участие власти Канады и провинции Британская Колумбия, региональные агентства, муниципалитеты, жители, НКО и бизнес-ассоциации. Если органы местного самоуправления являются адресатами «Стратегии» и ее непосредственными исполнителями, то федеральная власть, власть провинции и региональные агентства инвестируют в транспортную систему, поддерживают программы обеспечения доступным жильем и размещения объектов социальной инфраструктуры.

4.2. Процесс разработки «Стратегии регионального роста»

Весной 2006 года «Метро Ванкувер» выступил с инициативой разработать новую стратегию развития агломерации, который был призван заменить План 1996 года. Инициативу поддержали законодательным актом, и начался пятилетний процесс разработки и принятия «Стратегии». Его можно в целом разделить на два этапа: публичные консультации/разработка и принятие/утверждение.

«Метро Ванкувер» был главным действующим лицом на всех стадиях создания документа — он был инициатором процесса, основным разработчиком, организатором общественных консультаций, он же собирал и обрабатывал поступающие пожелания и замечания от жителей, экспертов, ведомств и муниципалитетов.

Всего за период подготовки были проведены три серии общественных консультаций. Сначала рабочая группа «Метро Ванкувера» ездила по всему региону, проводила встречи, презентации, социологические опросы и фокус-группы, обсуждения с экспертами и жителями. Все мероприятия анонсировались в газетах. Через два года после начала консультаций была подготовлена первая редакция «Стратегии» — для оценки общественностью.

Наступил второй раунд публичных обсуждений, занявший еще около года. По всему региону были проведены опросы и встречи с населением, на которых все желающие могли высказать свои пожелания и замечания по поводу предложенной «Стратегии». Параллельно шла индивидуальная работа с представителями муниципальных властей (главными архитекторами и планировщиками), транспортного агентства Translink, Комиссии по вопросам сельскохозяйственных земель. Результатом этой масштабной деятельности стала вторая редакция «Стратегии», предназначенная для обсуждения и утверждения в Совете «Метро Ванкувера»[18], с которым предварительно был проведен рабочий семинар для ознакомления с документом и обмена мнениями.

Одновременно продолжался последний раунд общественных консультаций, когда желающие могли внести финальные предложения по корректировке документа, находящегося в открытом доступе в интернете. Итоговая версия «Стратегии» была принята Советом во втором чтении и передана на публичные слушания. По результатам слушаний «Стратегия» была утверждена и получила статус официального постановления[19].

В начале 2011 года Совет отправил «Стратегию» на согласование местным властям. Это решение было принято на основе рекомендаций Комитета регионального планирования,

18 Во втором раунде публичных консультаций было получено 215 комментариев от муниципалитетов, 140 комментариев от государственных организаций (министерств, транспортного агентства, Комиссии по вопросам сельскохозяйственных земель и пр.), 208 комментариев от негосударственных организаций и 688 от общественности.

19 Bylaw. No.1136, 2010.



Схема землепользования Большого Ванкувера
Regional land use designations in Metro Vancouver

– – Граница региона
Border of the region

– – Граница муниципалитетов
Municipal borders

Сельскохозяйственные угодья и сельские земли
Agricultural and rural lands

Природоохранные земли
Natural reserves

Промышленные зоны
Industrial areas

Многофункциональные зоны
Mixed-employment zones

Центры муниципальных образований
Municipal centers

Центры регионального значения
Regional centers

сформулированных по результатам публичных обсуждений. После того как местные власти прислали свои комментарии с детальным обоснованием, была подготовлена финальная версия «Стратегии». Она вступила в силу 29 июля 2011 года, получив статус официальной стратегии Большого Ванкувера и заменив собой предыдущий план 1996 года.

4.3. Краткое содержание документа

Структура «Стратегии»

«Стратегия» включает следующие разделы:

— Устойчивость как основа роста и концептуальная рамка развития;
— Сферы влияния «Стратегии» и связь с другими планами;
— Существующие вызовы и ответ на них;
— Расположение земель различных категорий в пределах Большого Ванкувера;
— Пять задач и меры для их достижения;
— Реализация;
— Ключевые показатели;
— Приложения (карты, статистика, схемы).

Значительную часть документа занимает описание задач и способов их решения. Задаются основные направления, и распределяется ответственность между задействованными сторонами (муниципалитетами, «Метро Ванкувером», федеральными властями, региональными агентствами и пр.)

Создать компактную городскую среду

Экстенсивный рост урбанизированных территорий наносит вред природным ландшафтам, требует масштабных инфраструктурных инвестиций и усугубляет экологические проблемы. В частности, способствует росту выбросов углекислого газа из-за увеличения дистанций, которые проходят различные виды транспорта. Поэтому власти Большого Ванкувера стремятся к созданию компактной городской среды за счет интенсивного развития уже застроенных территорий.

Для выполнения этой задачи, во-первых, определяется четкая граница урбанизированных зон, и рост происходит только в их пределах. Освоение других зон блокируется, например, с помощью стратегии развития транспорта — планы не предусматривают прокладку соответствующей инфраструктуры в местах, находящихся за границами урбанизированных территорий.

Во-вторых, по всему региону формируются динамичные городские центры разных уровней (главные и второстепенные), обеспечивающие население жильем, работой, социальной инфраструктурой. Такой подход позволяет стимулировать спрос на общественный транспорт и значительно экономить на инвестициях в строительство новой улично-дорожной инфраструктуры.

Способствовать устойчивому развитию экономики

Экономика не является основным предметом «Стратегии» (им являются вопросы землепользования и транспорта), но рассматривается как важный дополнительный инструмент для решения стратегических задач.

Одна из мер — обязательное расположение жилых зон вблизи городских центров, обеспечивающих горожан услугами и рабочими местами. За это несут ответственность муниципалитеты, они же следят за тем, чтобы коммерческая

и деловая активность концентрировалась в пределах городских центров.

Сельское хозяйство и промышленность являются неотъемлемой частью устойчивого развития Большого Ванкувера. «Стратегия» призвана охранять и эффективно использовать ограниченное количество промышленных земель на территории агломерации. «Метро Ванкувер» должен отслеживать спрос и предложение земель промышленного назначения так, чтобы экономические потребности региона были удовлетворены.

Такая же политика проводится в отношении сельскохозяйственных земель, которые имеют большое значение для продовольственной безопасности региона. Чтобы предотвратить нецелевое освоение подобных территорий, «Стратегия» не допускает прокладки на них дренажных и канализационных систем, за исключением случаев, когда они необходимы (например, для обслуживания ферм). Документ предусматривает активное взаимодействие властей всех уровней: участники процесса (муниципалитеты, региональные агентства и т. д.) должны разрабатывать стимулирующие меры фискальной политики, предлагать образовательные программы для фермеров, оказывать содействие в организации каналов сбыта и пр.

За муниципалитетами остается задача определить границы промышленных и сельскохозяйственных земель в соответствии со «Стратегией роста».

Защитить окружающую среду и учесть климатические изменения

«Стратегия» подразумевает разработку политики по охране и ревитализации природных и рекреационных зон совместными усилиями властей различного уровня[20]. Основная идея — использовать землю и транспорт таким образом, чтобы минимизировать потребление энергии и снизить выбросы углекислого газа. Кроме того, «Стратегия» предлагает изучить лучший мировой опыт использования транспортной инфраструктуры и инструментов зонирования в борьбе с климатическими изменениями.

Обеспечить целостность районов

Признаки «целостных районов»: пешеходная доступность мест приложения труда и социальной инфраструктуры, смешанная застройка, активное использование общественного транспорта. Но главное — наличие разнообразного жилья, которое могут приобрести или взять в аренду горожане разного возраста, дохода и социального статуса. С точки зрения организации пространства районы должны быть приспособлены для жителей с ограниченными физическими возможностями. Особое внимание уделяется общественному транспорту, велосипедному и пешеходному передвижению, доступности мест приложения труда и наличию развитой общественной инфраструктуры.

«Метро Ванкувер» реализует политику обеспечения жильем, проводит демографический анализ, консультирует муниципалитеты и осуществляет мониторинг реализации политики и ее соответствия существующему спросу. Вместе с федеральным, региональным правительством и муниципалитетами «Метро Ванкувер» проводит меры, поддерживающие рынок арендного жилья для мало- и среднеобеспеченных групп граждан.

20 В частности, транспортному агентству Translink поручается разработать сеть велосипедных маршрутов, объединяющих зеленые зоны Большого Ванкувера.

Способствовать созданию устойчивой транспортной системы

«Стратегия» фокусируется на развитии общественного транспорта, велосипедном и пешеходном передвижении и оптимальном использовании автомобилей (более чем одним пассажиром). Все это позволяет снизить негативное воздействие на экологию, сократить затраты домохозяйств на поездки, поддержать здоровый образ жизни населения.

В Ванкувере применяется интересная практика совместного использования автомобилей. Система напоминает городской прокат велосипедов. По всему городу расположены станции с машинами, которыми жители пользуются только в случае необходимости. Почти все автомобили двухместные (но встречаются и машины семейного типа), экологичные, большинство из них работает от электричества. Многие жители отказываются от владения собственными автомобилями в пользу удобной и доступной аренды, которая полностью удовлетворяет потребность в машине в условиях компактной городской среды. Система популярна не только в Ванкувере, но и по всей Канаде[21].

«Стратегия» предусматривает повышение связанности территорий. Транспортная инфраструктура предопределяет развитие региона. При этом оптимальное использование существующей и планируемой инфраструктуры призвано минимизировать потребность в капиталоемком расширении транспортной сети.

Среди участников процесса ответственность в сфере транспортной стратегии распределяется следующим образом:

— Власти провинции Британская Колумбия:
Подготовка транспортных планов, задающих вектор для региональных планов; инвестирование (совместно с федеральной властью); проведение комплексных исследований и внедрение технологий для сбора информации о транспортных и пешеходных потоках.
— «Метро Ванкувер»:
Подготовка планов развития транспорта (совместно с Translink); утверждение Деклараций регионального контекста, подаваемых муниципалитетами.
— Муниципалитеты:
Определение маршрутов и внесение их в Декларацию регионального контекста.

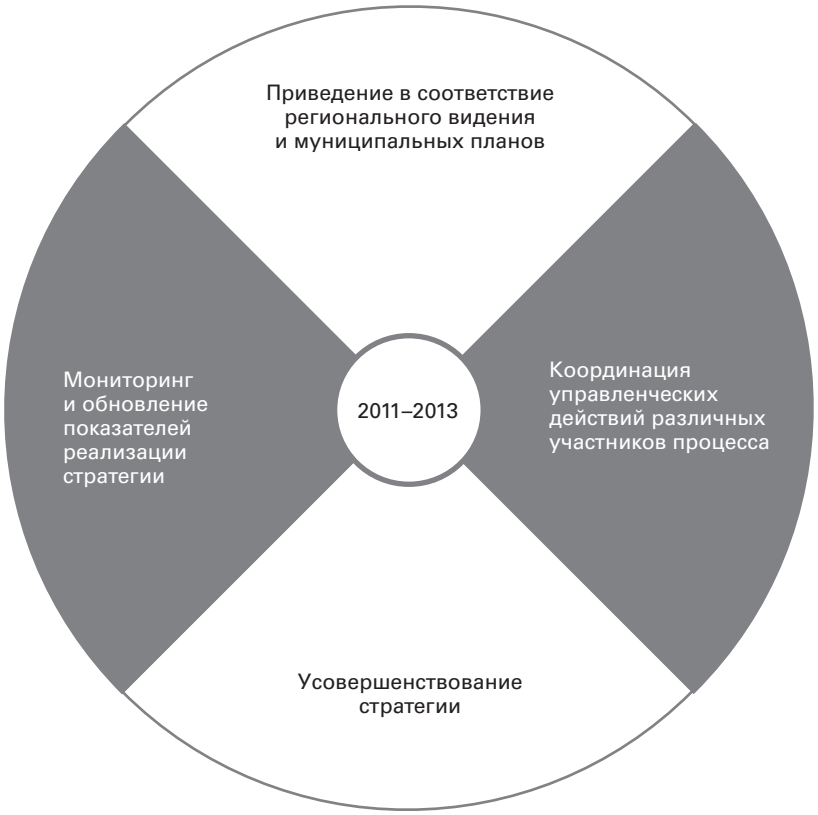
4.4. Реализация стратегии «Большого Ванкувера 2040»

Реализации «Стратегии» в документе уделяется не меньше внимания, чем постановке задач. Этому посвящен отдельный раздел, в котором выделяются четыре аспекта:

— приведение в соответствие регионального видения и муниципальных планов;
— координация управленческих действий различных участников процесса (муниципалитетов, «Метро Ванкувера», федеральных властей и властей провинции, региональных агентств и т. д.);
— мониторинг и обновление показателей реализации «Стратегии»;
— усовершенствование «Стратегии».

Важное значение для реализации имеет Декларация регионального контекста. Как уже говорилось выше, этот

21 Более подробно с практикой совместного использования автомобилей можно ознакомиться на сайте www.car2go.com.



Четыре аспекта реализации стратегии
Four aspects of strategy implementation

документ показывает соответствие официальных муниципальных планов региональной «Стратегии», а также то, какой вклад в рост Большого Ванкувера внесет предлагаемое развитие муниципалитета.

Местные власти обязаны разработать декларацию (для ее подготовки существует детальное руководство) и отправить ее на утверждение в Совет «Метро Ванкувера» в течение двух лет после официального принятия «Стратегии». Если Совет откажется утвердить декларацию, он должен предоставить письменное обоснование причин отказа. Если Совет отклоняет заявку, действия муниципалитета могут быть следующими:

— пересмотреть заявку и подать ее заново;
— отозвать заявку;
— урегулировать разногласия согласно процедуре, предусмотренной законом о местных органах исполнительной власти (Local Government Act, главы 866 (7), 856, 858–862, 864).

Если вопрос касается добавления или упразднения локального центра, заявка должна в обязательном порядке сопровождаться комментариями транспортного агентства.

Муниципалитеты могут указать в декларации намерение изменить границы земель разного назначения в пределах своей территории при соблюдении определенных условий. Например, совокупная площадь земель с измененным назначением не должна превышать 1 га, назначение земель площадью до 3 га может быть изменено со статуса «Смешанная занятость» или «Промышленная»

на «Городскую» в случае нахождения на границе с промышленными территориями или территориями смешанной занятости и наличия линий общественного транспорта в радиусе 150 м. В этом случае вопросы об изменении зонирования решаются на уровне муниципалитета и не требуют согласования с «Метро Ванкувером».

Если муниципалитет предполагает, что его декларация не будет утверждена из-за несоответствия региональной «Стратегии», он имеет право подать заявку на внесение изменений в саму «Стратегию». Но инициировать процедуру внесения поправок в документ может исключительно Совет «Метро Ванкувера». Степень вовлеченности «Метро Ванкувера» в принятие решений зависит от значения вопроса для региона: чем больше значение, тем больше участие властей агломерации. Например:

— изменение целей региональной «Стратегии» нуждается в большинстве голосов Совета «Метро Ванкувера» и согласии всех муниципалитетов;
— изменение границ урбанизированных территорий требует согласия двух третей членов Совета и утверждения на публичных слушаниях;
— изменение зонирования в рамках, обозначенных официальным муниципальным планом, утверждается на муниципальном уровне и не требует согласования с Советом «Метро Ванкувера».

Все задействованные участники (муниципалитеты и транспортное агентство) информируются об изменениях, которые также вносятся в карты, находящиеся в открытом доступе на официальном сайте «Метро Ванкувера».

«Метро Ванкувер» совместно с муниципалитетами следит за реализацией «Стратегии» и показателями, разработанными для мониторинга ее эффективности. Кроме того Совет ежегодно готовит отчет о результатах реализации «Стратегии».

Для оценки эффективности документа были разработаны ключевые показатели (для каждой из пяти целей). В «Стратегии» обозначена их содержательная часть, но отсутствует количественная характеристика. Целевые количественные показатели определяются на основе ежегодных отчетов, в которых приводится исчерпывающая статистика. Ниже приведены некоторые показатели:

Цель 1. Создать компактную городскую среду

— Годовой прирост населения;
— Увеличение жилых площадей;
— Увеличение количества рабочих мест;
— Плотность населения.

Цель 2. Способствовать развитию экономики

— Доля занятых от общего числа трудоспособного населения; площадь земель, используемых для промышленных целей;
— Стоимость земель промышленного назначения;
— Доля пустующих промышленных помещений;
— доля земель сельскохозяйственного назначения, используемых для производства продовольствия;
— количество новых жилых единиц и их доля в совокупном жилищном фонде муниципалитета.

Цель 3. Защитить окружающую среду и учесть климатические изменения

— Площадь природоохранных зон; объем выбросов углекислого газа; объем проданного топлива в расчете на один автомобиль;
— Доля перемещений эффективным способом (пешком, на велосипеде, общественным транспортом или в автомобиле с несколькими пассажирами).

Цель 4. Обеспечить целостность районов

— Объем нового жилья по типу, стоимости;
— Объем арендного жилья, доступного для граждан с доходом 50–80% от среднего показателя в регионе; количество муниципалитетов, разработавших «дорожную карту» в области жилищной политики;
— Доля горожан, проживающих в пешеходной доступности от различных объектов социальной инфраструктуры; площадь парков в границах муниципалитета в расчете на 1000 жителей.

Цель 5. Способствовать созданию устойчивой транспортной системы

— Протяженность маршрутов общественного транспорта; количество часов, проведенных в общественном транспорте (совокупное и подушевое);
— Доля использования различных видов транспорта.

Таким образом, «Стратегия» призвана обеспечить устойчивое развитие региона и высокий уровень жизни, выделяя в качестве основных вопросов компактность городской среды, целостность районов, устойчивость экономики, эффективность транспорта и охрану окружающей среды.

Совет «Метро Ванкувера» демонстрирует успешный опыт управления агломерацией, состоящей из двух десятков независимых муниципалитетов, каждый из которых имеет собственные интересы и особенности. Система деятельности Совета, в который вошли представители всех муниципалитетов, позволяет принимать решения, способствующие развитию агломерации, не ущемляя локальных интересов. Более того, она позволяет эффективно распоряжаться ресурсами, ведь именно в «Метро Ванкувере» собирается информация о потребностях и возможностях всех АТО. Таким образом, агломерация Ванкувера — уникальное образование, которое, с одной стороны, состоит из автономных элементов, с другой, — функционирует как единый развивающийся организм.

«Метро Ванкуверу» удалось наладить комплексный подход к разработке стратегии развития региона и обеспечить связь документов различных уровней и направлений. Единая стратегия учитывает положения отраслевых документов по вопросам жилья, качества воздуха, ТБО и ЖБО, финансов, воды, продовольственного снабжения и зеленых зон.

Четко прописанная система согласования документов различного уровня позволяет обеспечить сохранение региональных интересов в планах муниципалитетов. Применение адаптивного подхода к развитию дает

возможность постоянно совершенствовать «Стратегию регионального роста» с учетом результатов реализации, новых потребностей и внешних обстоятельств.

«Метро Ванкувер» также является эффективной коммуникационной площадкой, где различные стороны, задействованные в процессе развития агломерации (муниципалитеты, федеральные власти, власти провинции и региональные агентства) активно взаимодействуют друг с другом. Это позволяет координировать разнонаправленную деятельность множества сторон.

В качестве основного инструмента «Стратегия» использует выделение ареалов сохранения и развития с соответствующим распределением транспорта и инженерной инфраструктуры, что позволяет эффективно и сбалансированно развивать агломерацию.

Для Москвы с ее новыми территориями опыт Большого Ванкувера интересен по нескольким причинам. Во-первых, у российской столицы и Ванкувера есть ряд одинаковых вызовов — растущее этнически разнообразное население, защита от нецелевой застройки промышленных и сельскохозяйственных земель, потребность в децентрализации и экологические проблемы. И «Стратегия регионального роста» предлагает на них свои ответы.

Во-вторых, Москве может быть полезен опыт комплексного и скоординированного подхода Ванкувера к разработке стратегических документов, как на региональном, так и на муниципальном уровне. Добиться такого результата не просто, но он позволяет сконцентрировать все силы на достижении одной цели — создании комфортной и процветающей агломерации.

В-третьих, интересно то, с какой продуманностью и тщательностью региональные власти подходят к процессу вовлечения населения в вопросы развития территорий. В период разработки «Стратегии» администрация потратила три года, чтобы собрать мнения жителей и различных сообществ о будущем агломерации. Сбор предложений и замечаний, а также обсуждение идей и собственно документа были четко разнесены, при этом последнему отводилось значительно меньше времени. В итоге «Стратегия» обрела легитимность в глазах самых разных групп интересов, что значительно упростило ее использование в качестве инструмента координации и прогнозирования.

Автор текста
Елизавета Левицкая

Беседовала
Елизавета Левицкая

Майкл Геллер: Публичные дискуссии — не такая уж сумасшедшая идея

Michael Geller: Public discussion is not such a crazy idea



Майкл Геллер — архитектор, специалист в области устойчивого развития территорий. Президент The Geller Group. Профессор Центра устойчивого развития в Университете Саймона Фрейзера. В 1999–2006 годах занимал пост президента и генерального директора SFU Community Trust, организации, занимающейся надзором за планированием и развитием района UniverCity в муниципалитете Бернаби, входящем в Большой Ванкувер. Благодаря участию Майкла Геллера в Бернаби были реализованы инновационные идеи по организации застройки, применены многочисленные зеленые технологии, внедрена программа совместного пользования автомобилем (car sharing). Авторы UniverCity получили многочисленные награды и премии, включая престижную Canadian Homebuilder's Award за лучший новый район Канады.

Как устроен «Метро Ванкувер»?

У нас есть муниципалитеты, например Ванкувер, Бернаби, Ричмонд, Суррей. У каждого муниципалитета свое правительство. В каждом муниципалитете есть свой планировочный и инженерно-технический отдел. Последний отвечает за вывоз мусора, водоснабжение, канализацию и пр. Поскольку эти муниципалитеты расположены близко друг от друга, появляется необходимость в общем управляющем органе, который бы нес ответственность за происходящее в региональном масштабе. Возьмем, например, канализацию. У нас есть водоочистные станции, где все стоки обрабатываются перед тем, как их сливают обратно в реку. Эти станции управляются на региональном уровне, а не на городском, потому что стоки собираются в разных муниципалитетах. Следить за этим процессом — одна из функций «Метро Ванкувера».

А что насчет планирования?

Конечно, и это входит в его обязанности. Например, муниципалитет решил построить торговый центр. Но «Метро Ванкувер» мыслит в региональном масштабе, и он может сказать ему: минуточку, это отнюдь не оптимальное место для шопинг-молла. Лучше бы его построить ближе к транспортно-пересадочному узлу. И такие дискуссии происходят постоянно. Именно региональные власти идеально подходят для того, чтобы разрабатывать масштабные проекты развития. Они, например, могут проанализировать, сколько деловых центров на самом деле нужно региону. Эти вопросы нельзя отдавать на откуп муниципальным властям, ведь каждый может захотеть иметь свой собственный деловой центр. Это же безумие.

А как формируется Совет «Метро Ванкувера»?

Он состоит из представителей всех муниципалитетов. Мы [жители] голосуем только за муниципальных чиновников, которые уже выбирают представителей в Совет. В зависимости от размера муниципалитета он назначает разное количество своих представителей. От Ванкувера их, кажется, шесть, четыре от Бернаби, от маленьких муниципалитетов — вообще по одному.

Система, при которой больше голосов имеют самые населенные муниципалитеты справедлива? Не ущемляются ли небольших поселений?

Я обсуждал этот вопрос с председателем Совета. Он заверил меня, что система работает эффективно. Совет действует в интересах всего региона, и решения, которые принимаются, работают только на благо Большого Ванкувера.

Можно ли сказать, что система управления Большого Ванкувера работает эффективно?

Да. Главное преимущество — это скоординированный подход к решению задач. «Метро Ванкувер» как «большой брат»: одни муниципалитеты сильнее, другие слабее, а он видит, где можно взять ресурсы, а где их не хватает. И он снимает с муниципалитетов некоторые комплексные вопросы (например, проблему утилизации мусора) и берет их решение на себя.

Существуют ли аспекты, в которых «Метро Ванкувер» не так эффективен?

Существуют два направления, в которых мы столкнулись с трудностями. Это жилищный вопрос и собственно практика планирования. Главная проблема — нехватка средств. Раньше этот вопрос решался на федеральном уровне, а теперь его спустили на уровень региона и муниципалитетов, которые испытывают определенные трудности с поиском источников финансирования. Другая проблема — планирование, имеется в виду планирование на региональном уровне. Муниципалитеты пока только привыкают к этой системе, для них не совсем привычна практика встраивания собственных действий в «Стратегию регионального роста».

За что критикуют «Метро Ванкувер»?

Многие жители хотели бы видеть процесс принятия решений «ближе к дому», т.е. на местном уровне, где их мнение более влиятельно. Некоторые муниципалитеты считают, что «Метро Ванкувер» дополнительное бюрократическое бремя. Но в целом все согласны, что в совокупности регион и муниципалитеты только выигрывают от единой «Стратегии роста». Но главная проблема в том, что не до конца ясно, какими именно полномочиями наделен «Метро Ванкувер». Система новая и ее еще нужно довести до ума. Нам предстоит нелегкий процесс взросления.

А система адаптируется в режиме реального времени?

Да, она гибкая. Например, если вы хотите превратить индустриальную зону в жилищную и три четверти Совета проголосуют «за», то вы можете это сделать. Со временем система оптимизируется. Это интересная модель.

Что вы можете сказать про транспортное агентство Translink? Его часто обвиняют в ангажированности в сторону девелоперов.

Я бы его критиковал скорее за то, что агентство, являясь ключевым игроком в вопросах развития агломерации, слишком отделено от «Метро Ванкувера». Действия Translink и «Метро Ванкувера» не всегда достаточно скоординированы.

Как вы оцениваете «Стратегию регионального роста "Большой Ванкувер 2040"», принятую в 2011 году?

Стратегия хороша, поскольку она является результатом разумного равновесия между решениями, принятыми на местном уровне, и возможностью увидеть всю картину целиком. Где будет построен новый стадион? Где расположится деловой центр? Как мы будем справляться с пробками? Я рад, что все эти решения принимаются не на муниципальном, региональном или федеральном уровнях.

Каковы реальные полномочия Совета «Метро Ванкувера», на что влияет «Стратегия регионального роста»?

Тут все не так просто. Какие-то решения обязательны к исполнению, какие-то — просто общие рекомендации. Когда мы говорим о водоснабжении, мусоре, канализации, полномочия регионального органа бесспорны. Когда же речь заходит о развитии, его решения носят настоятельно-рекомендательный характер. Понимаете, ему еще надо убедить всех заинтересованных лиц. У нас совсем недавно было несколько случаев, когда Совет решил: нет, нам кажется, здесь не нужно строить дома — в региональной стратегии эти земли отведены под сельскохозяйственные нужды. А муниципальные власти хотели (под давлением девелоперов) построить там жилье. В результате теперь придется ждать голосования, которое определит, нужно ли оставлять земли незастроенными или все же возводить там дома. Но система все еще очень мо-

Региональные власти идеально подходят для того, чтобы разрабатывать масштабные проекты развития

лода. Наша система действительно сильно отличается от других городов. Некоторые канадские города уже объединили муниципальные власти в одно большое региональное образование, в Торонто например. Там раньше было восемь маленьких муниципальных правительств, но они совместили их в одно региональное. Теперь большая территория управляется одним мэром. Мне кажется, что наша модель лучше, но пока трудно сказать со всей определенностью.

Но в Ванкувере все муниципалитеты пока существуют по отдельности?

В ноябре у нас будут выборы. На одной из общественных дискуссий обсуждалось в том числе, что в северной части города у нас три очень близких друг другу независимых муниципалитета и у каждого свой

планировочный отдел, свои пожарные и полиция. Возможно, имеет смысл хотя бы эти три муниципалитета объединить. Это решится голосованием.

Еще один вопрос — зонирование. Стратегия выделяет несколько видов зон: природоохранные, сельские, сельскохозяйственные, промышленные, смешанной занятости и урбанизированные. Как это работает?

Я специализируюсь на урбанизированных зонах. И тут самое главное — использовать все территории по максимуму. На прошлой неделе я был в Сантьяго, осматривал там торговые центры. Потом я встретился с их владельцем и спросил его: почему вы не строите многоквартирные дома над своими моллами? Он ответил: ну что вы, это не наш сегмент бизнеса. Но ведь его торговые центры идеально подходят для строительства жилья! Подумать только — двадцать лет назад никто и не помышлял о том, чтобы совмещать моллы с жильем. Это казалось ненужным. А теперь мы считаем, что это прекрасная идея.

«Метро Ванкувер» как большой брат. Одни муниципалитеты сильнее, другие слабее, а он видит, где можно взять ресурсы, а где их не хватает

Еще один вопрос о терминах. Вот у вас есть городские центры и территории, через которые проходит интенсивное движение общественного транспорта (центры второго уровня). В чем принципиальная разница?

Помните, мы говорили о том, как каждый муниципалитет хочет построить у себя деловой центр или стадион, когда на самом деле городу нужно максимум штуки две? Так вот, тем, кому не выпадет честь построить у себя внушительный городской центр, мы позволяем завести такие маленькие центры вблизи транспортно-пересадочных узлов. Любой муниципалитет имеет право создать небольшой центр при условии, что до него легко добраться на общественном транспорте. Мы хотим, чтобы муниципалитеты были более-менее самодостаточны, то есть чтобы люди жили недалеко от работы и магазинов.

Давайте поговорим про подготовку Стратегии и участие общественности в этом процессе.

В Большом Ванкувере сбор идей и мнений жителей занимает значительное место в подготовке и утверждении стратегии. Вначале проводится целая серия общественных консультаций. Затем идеи и мнения обрабатываются, готовится предварительная версия документа, вывешивается в интернете, общественность присылает свои комментарии, которые также учитываются. И, наконец, неотъемлемый этап процесса — публичные слушания. На них могут прийти все желающие и выступить со своими комментариями, которые тоже не остаются без внимания. Стороны общаются, пытаются понять друг друга. Обратная сторона

этого явления заключается в том, что общество иногда имеет, по-моему, даже слишком много власти. Важно найти правильный баланс.

Расскажите, пожалуйста, подробнее, как были устроены публичные обсуждения в процессе подготовки «Стратегии регионального роста»?

Это очень длительный процесс. В течение двух лет представители «Метро Ванкувера» ездили по всему региону и проводили встречи с жителями, экспертами и всеми желающими. Мероприятия обязательно анонсировались в прессе. На встречах обсуждались самые разные вещи. Любой мог прийти выслушать выступления экспертов и задать вопросы докладчикам и представителям местных властей. В итоге удалось собрать ряд конкретных рекомендаций. Но тут важно понимать, что у «Метро Ванкувера» изначально было довольно четкое представление о том, что именно он хочет сделать. Например, начать строить больше квартир поближе к метро, а офисные здания — недалеко от пересадочных узлов. Еще один важный аспект этой истории: каждый муниципалитет разрабатывал свои планы, которые потом объединялись в общий региональный план. Местные власти были вынуждены активно включиться в процесс подготовки. Например, Ванкувер и Западный Ванкувер — это два разных муниципалитета — изначально особо не задумывались, что делать со своей территорией. Но когда власти Большого Ванкувера сказали: так, а теперь вы должны утвердить план развития своего муниципалитета к определенной дате, им пришлось зашевелиться.

Куда они включили пожелания, высказанные в ходе публичных обсуждений?

Совершенно верно. Огромное количество встреч, как мы уже говорили выше, было посвящено проблемам недвижимости. Как сделать жилье более доступным? Сейчас оно здесь очень дорогое. Одно из предложенных решений – строить дома более компактно. Множество людей в Ванкувере, и я в том числе, живет в домах, расположенных очень далеко друг от друга. Никаких соседей. Деревья, большой двор, вид на реку... Это замечательно, но в будущем нам придется селить людей гораздо ближе друг к другу. Эта мысль оформилась в процессе публичных обсуждений. И она помогает местным политикам, мэрам и советникам думать более масштабно — о будущем всего региона, а не только своего муниципалитета. Мне кажется, в этом смысле система работает хорошо.

То есть жители охотно принимали участие в процессе разработки стратегии?

Да. Жители хотят жить в городе европейского типа, где все находится в пешеходной доступности и экология на высоте. Надо признать, в вопросе экологии Канада сейчас значительно отстает от Европы. Но мы над этим работаем.



Фингерплан 2013
Fingerplan 2013



1947
год издания первого плана

2013
год обновления

2030
горизонт планирования

2800 км^2
охват планирования

1,5 года
срок разработки документа

201 страница
объем документа

Территория планирования: агломерация Большой Копенгаген

Сферы планирования: пространственная, экономическая, социальная, транспортная и экологическая

Цель планирования

Сбалансированное развитие

Задачи планирования

Сохранение природных территорий

Поддержание конкурентоспособности на мировом уровне

Развитие общественного транспорта

Ключевые принципы планирования

Уплотнение урбанизированных территорий

Ограничение зон для нового строительства

Развитие велоинфраструктуры и приоритет общественного транспорта

Сохранение сложившихся ландшафтов и поддержание качества городской среды

Структура документа

1. Краткое резюме
2. Контекст и тенденции
3. Пространственные решения
4. Оценка экологических последствий
5. Техническая записка

Пространственная стратегия была разработана еще в 1947 году. И сегодня развитие Большого Копенгагена идет вдоль «пяти пальцев», обозначенных в послевоенном документе

План Большого Копенгагена разрабатывает Министерство окружающей среды Дании, что подчеркивает серьезное отношение к вопросам природопользования, принципиальное для документа

В документе прописаны не только общие принципы, но и очень конкретные правила размещения объектов

При министерстве существует специальное подразделение, которое контролирует территориальное развитие региона

Сроки принятия национальных, региональных и локальных стратегий синхронизированы и соотносятся с выборными циклами

Каждый муниципалитет должен согласовать с министерством свой стратегический план на соответствие общей стратегии

The first spatial plan for the development of Copenhagen, known as the Finger Plan, was drafted in 1947. The Plan is based on the development of five extended areas along the city's commuter rail corridors, with central Copenhagen at its heart and green areas dividing the "fingers," providing land for agriculture and recreation.

Since the Plan's introduction, the main approach to Copenhagen's development has remained the same, while new measures to bring it to life have been introduced taking into account the city's changing needs and circumstances. The case proves that a city can develop efficiently while following a plan, if the approach to city planning and transport and infrastructure development, as well as land use is updated and respected over time.

In 2007 local government reform saw the transferring of powers from counties to national and municipal authorities, and as a result gave Greater Copenhagen authorities more power, including oversight on the approval of local plans. The Finger Plan gained legal status, having been incorporated into Denmark's Planning Act.

Эффективное пространственное планирование — такая же достопримечательность Дании, как сказки Андерсена и велосипеды. Маленькой скандинавской стране удалось сдержать расползание городов, несмотря на высокую плотность населения и активный экономический рост, быстро и кардинально решить проблему пробок и войти в список мировых лидеров устойчивого развития.

Невзирая на сложные климатические условия, Копенгаген неизменно входит в топ-10 рейтингов Monocle и Mercer по качеству жизни, занимая в них сейчас первое и девятое места соответственно. Даже банальное сопоставление пространственной концепции Копенгагена 1947 года со снимком из космоса 2014 года наглядно демонстрирует стабильность принципов развития, которые удается соблюдать вот уже почти семь десятилетий.

Копенгаген
Copenhagen



География

XI в.
время основания

2 млн чел.
численность населения

2778 км²
площадь территории



Экономика

$25 млрд
бюджет на 2013 г.

$69 000
ВРП на душу населения

$53 000
доход на душу населения



Транспорт

367/1000
автомобилей / чел.

21 км
протяженность линий метро

55 млн
пассажиропоток чел. / год

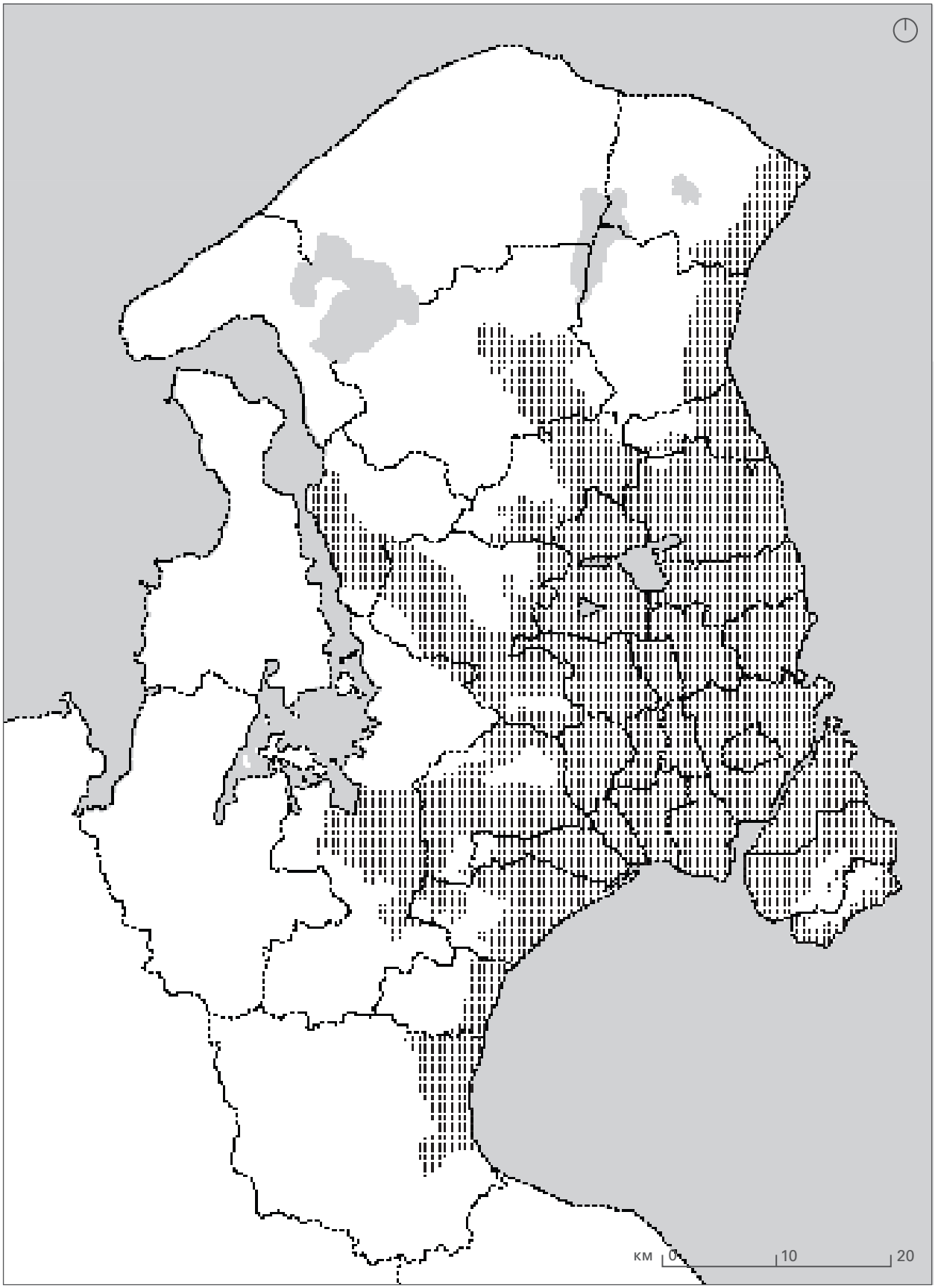


Социальная инфраструктура

120 000
студентов высших учебных заведений

80
музеев

0,006/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Территория Большого Копенгагена
Area of Greater Copenhagen

– – Граница региона
Border of the region

– – Граница муниципалитетов
Municipal borders

Урбанизированные территории
Urban areas

1. Создание стратегии

1.1. Уровни планирования

В Дании существуют три уровня пространственного планирования: национальный, региональный и муниципальный. У каждого из них свои цели и задачи.

Директивы и законы, выпускающиеся на национальном уровне, формируют государственную политику и находятся в юрисдикции Министерства окружающей среды. Это министерство играет главную роль в планировании не случайно — вопросы экологии и климатических изменений стоят на повестке дня в этой стране особенно остро. Главным документом, формулирующим национальную политику, является закон о планировании (Planning Act). Он принимается парламентом Дании и включает в себя не только общие принципы пространственного развития, но и ряд конкретных правил, в том числе касающихся того, как должен быть организован процесс разработки региональных и муниципальных документов. Например, правило о том, что любой официальный документ должен быть опубликован в открытом доступе за восемь недель до его принятия, закреплено именно здесь.

Каждый муниципалитет в свою очередь разрабатывает более детальную стратегию пространственного развития (мастер-план) и генеральный план в соответствии с рамками, заданными национальным законом о планировании. Их разработка совпадает с политическими циклами. Мэр избирается всеобщим голосованием каждые четыре года. Вступив в должность, он поручает подготовить стратегию пространственного развития своему кабинету. В случае если документы землепользования не соответствуют новой стратегии, они должны быть скорректированы.

Министерство окружающей среды и региональное правительство[1] имеют право наложить вето на документы, если сочтут, что они не соответствуют национальным интересам, описанным в законе о планировании или любом другом документе национального и регионального уровня.

Для координации планов муниципалитетов между собой существуют региональные документы стратегического развития, которые призваны увязать национальные и местные интересы. Таким образом, создается двухуровневая система, при которой стратегическое планирование осуществляется на национальном и местном уровне, а стратегия землепользования только на местном. При этом региональный уровень выступает в роли посредника, транслирующего на «места» национальную политику.

Контроль за выполнением такой политики осуществляют семь государственных агентств природы (Agence Nature), каждое из которых отвечает за конкретную территорию. Эти агентства находятся в непосредственном подчинении у Министерства окружающей среды и выполняют роль независимых экспертов, контролирующих происходящее на локальном уровне.

1.2. История создания стратегии

Поскольку Копенгаген является столицей государства, агломерацией, в которой проживает более половины населения Дании, стратегии его развития уделяется особое внимание. На сегодняшний день агломерация Копенгагена, или, как ее еще называют, Большой Копенгаген, занимает площадь

1 Дания разделена на пять регионов. Возглавляют регионы советы, избираемые на четырехлетний срок всеобщим голосованием. Региональное правительство отвечает за здравоохранение, социальную политику и региональное развитие.

порядка 2800 км^2, на которой проживают более двух миллионов человек. Территория Большого Копенгагена сравнима с территорией Москвы в новых границах (2500 км^2). При этом непосредственно муниципалитет Копенгагена занимает 90,47 км^2 и насчитывает 557 920 жителей, согласно переписи населения 2012 года.

Первая пространственная концепция развития Копенгагена появилась еще в 1947 году. Ее разработал Датский институт планирования (Engsplankontoret). Согласно этому документу, Копенгаген должен был развиваться вдоль пяти «пальцев» — линий общественного железнодорожного транспорта, расходящихся веером из исторического ядра города. Зеленые клинья между урбанизированными зонами отводились под рекреационные и сельскохозяйственные функции. На сегодняшний день они составляют 47% территории Большого Копенгагена.

Опыт Копенгагена последних пятидесяти лет показал, что город может развиваться «по плану» при наличии преемственности в градостроительной и, в частности, транспортной, политике, а также при соблюдении ограниченного количества простых принципов землепользования. Большой Копенгаген пережил трансформации в социальной и экономической сферах, многочисленные смены мэров и глав регионов, однако четкая пространственная концепция практически не изменилась, поскольку оказалась способной принять разнообразие городской жизни.

Начиная с 1960-х годов благодаря грамотному управлению городу удалось справиться с неконтролируемым разрастанием урбанистической ткани и строительством больших коммерческих центров на периферии, спровоцированных автомобилизацией населения и активным экономическим ростом. Тогда правительству агломерации удалось вовремя произвести реновацию железных дорог (была повышена комфортность вагонов и станций), открыть еще одну линию и локализовать новое строительство, в том числе торговых площадей, вдоль путей сообщения. Сейчас бы это назвали транзитно ориентированным развитием (Transit-oriented development, TOD).

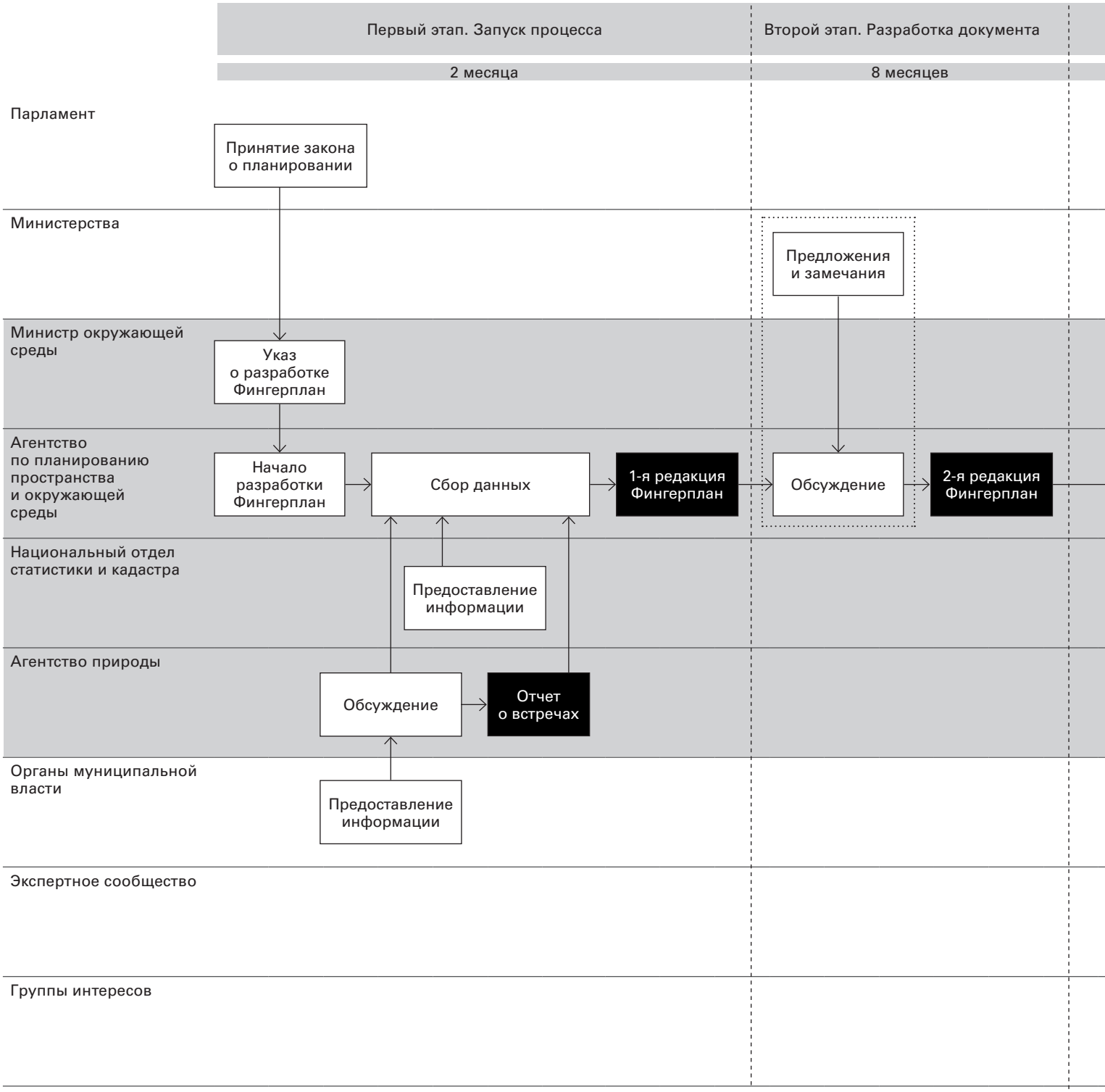
В 1980-е годы экономическая стагнация поставила перед агломерацией новые задачи. В центре внимания оказались вопросы регенерации застроенных территорий, повышения на них социальной и хозяйственной активности. Была произведена децентрализация власти и разделены издержки, связанные с кризисом, в результате чего роль регионального управления значительно снизилась. Единственное, что оставалось неизменным, — «пальцы» и принцип увязки нового строительства с развитием общественного транспорта.

Нулевые ознаменовались очередной реформой системы управления. Упразднили Совет Большого Копенгагена, который руководил развитием агломерации. Его функции были распределены между муниципалитетами, входящими в Большой Копенгаген, и национальной властью.

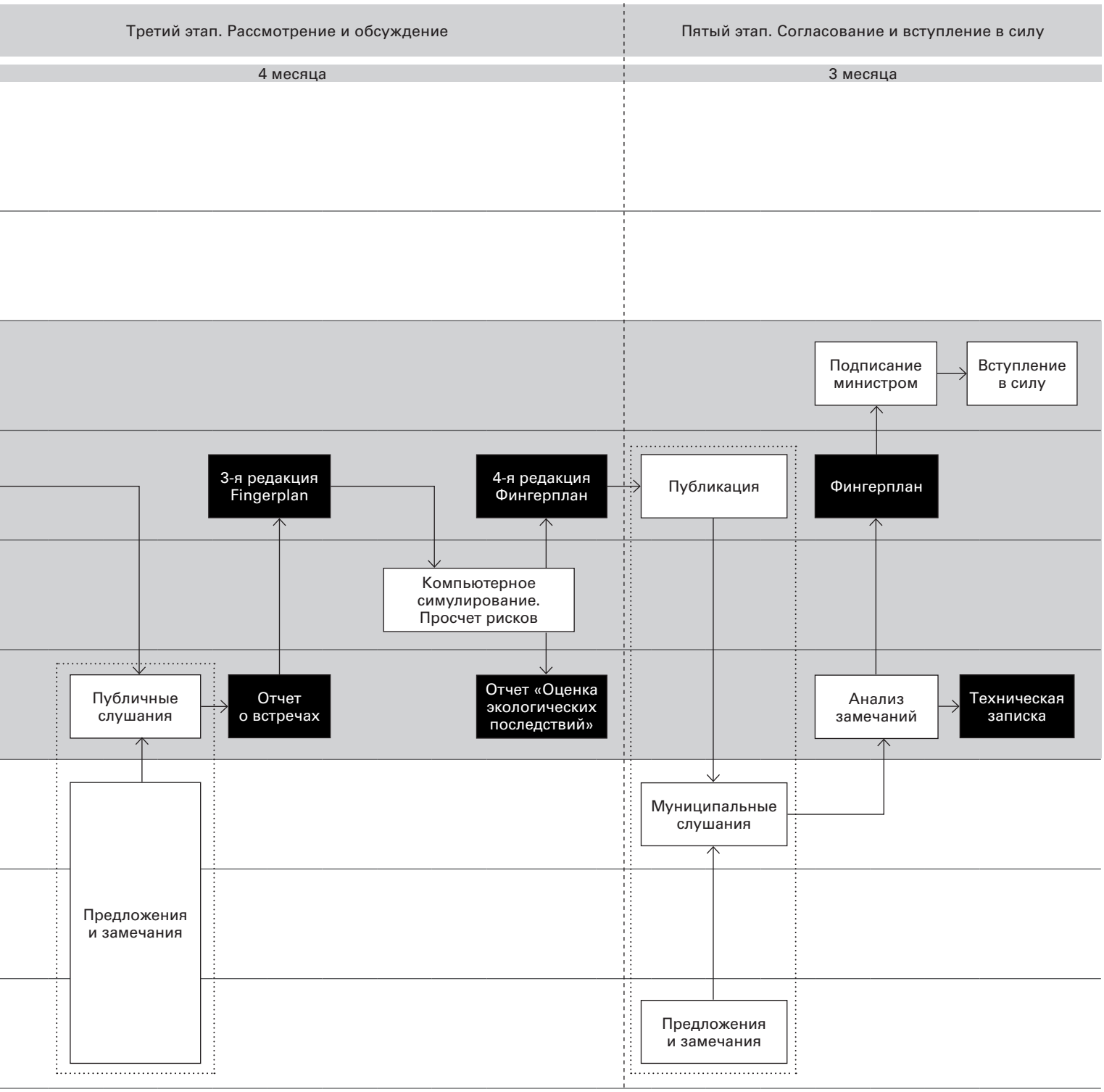
2. Содержание стратегии

2.1. Подход к планированию

Начиная с 2007 года стратегия развития Копенгагена разрабатывается на национальном уровне, и за нее отвечает



Технологическая карта подготовки Фингерплана



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

Министерство окружающей среды. Сам стратегический документ сохранил свое историческое название Фингерплан: он рассматривает развитие Копенгагена на ближайшие 20 лет и корректируется каждые пять. Документ, в отличие от своих аналогов в других странах, называется по году создания (например, сейчас действует Фингерплан 2013), а не по году, до которого он разрабатывается.

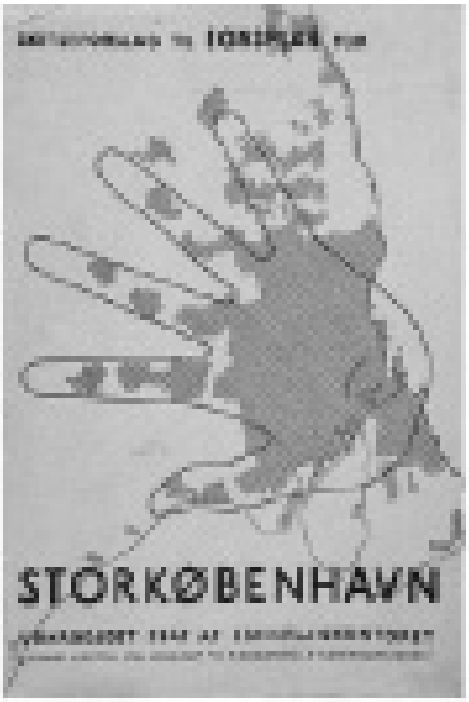
Среди европейских стран Дания — один из лидеров по переходу от системы планирования к системе управления и от системы нормирования к системе просчета рисков. Как правило, в процессе планирования создаются документы с четко прописанными объемом строительства, расположением основных объектов и нормативными показателями. Такой подход не эффективен для работы со сложившейся городской тканью и средой. Жесткие нормативы и детальные планы могут дать желаемый результат на пустых, незастроенных территориях в период экономического роста, но при работе с существующим городом они не учитывают всю сложность происходящих социокультурных, экономических и политических процессов.

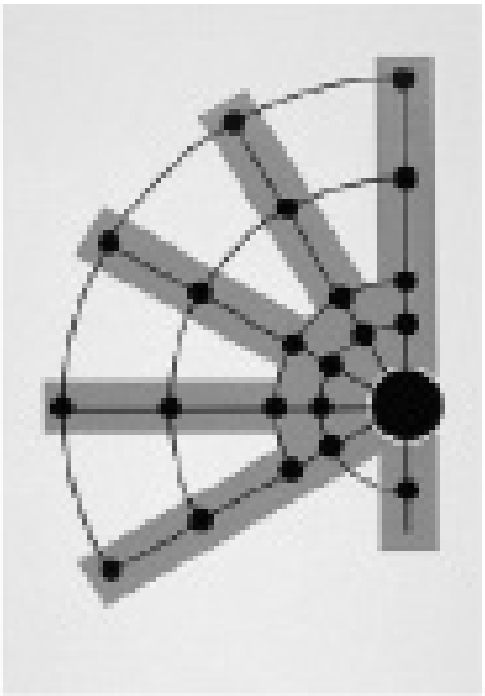
В такой ситуации все бóльшую значимость приобретают управленческие, а не проектные механизмы работы с территориями. Фактически происходит смена подхода — с функционального планировочного на системный[2]. Но для того чтобы этот новый подход был эффективным, надо хорошо разбираться в логике и сути происходящих процессов. Так, если в рамках функционального подхода линия городского транспорта рассматривается как инфраструктура, призванная перевозить людей, то при системном подходе она становится еще и способом стимулирования развития территорий, борьбы с геттоизацией, включения отдельных кварталов в городскую ткань, экономическим ресурсом для города и источником рабочих мест. Вроде бы сугубо технический элемент становится сложным феноменом, который влияет на другие элементы в системе (например, на использование улично-дорожной сети) и сам, в свою очередь, подвержен влиянию.

Новый подход требует новых инструментов: на смену нормативным показателям с заранее определенными значениями, к которым надо стремиться, приходит принцип просчета последствий и рисков. Рассматривается несколько альтернативных сценариев развития событий, и делается прогноз. Например, при оценке потенциала урбанизации в агломерации Копенгагена была создана параметрическая модель, в которую были заложены данные о типах использования земель, а также информация о приросте населения и строительстве транспортной инфраструктуры, о привлекательности тех или иных территорий, доступности их по автотрассам и т. д. При присвоении разной степени значимости тому или иному фактору получался разный прогноз развития урбанизированных территорий.

Подготовка Фингерплана на национальном уровне позволяет очерчивать для проектирования не административные границы, а «смысловые». Так, в национальном законе о планировании закреплены обязательные для внесения в периметр рассмотрения муниципалитеты. Однако при разработке документа приглашение участвовать в процессе может получить ряд дополнительных

2 Системный подход получил распространение во второй половине XX века. Он подразумевает целостный взгляд на проблему и рассмотрение ее как совокупности сущностей и отношений. Его целью является выявление закономерностей и взаимосвязей для более эффективного управления ими. Родоначальниками «Общей теории систем» считаются Александр Богданов, Владимир Вернадский, Людвиг Берталанфи и др.





Фингерплан был впервые разработан в 1947 году и до сих пор остается основой для пространственного развития агломерации. Источник: skyscrapercity.com
Fingerplan was first developed in 1947 and still remains fundamental to the spatial development of Greater Copenhagen. Source: skyscrapercity.com

муниципалитетов, если по мнению Министерства окружающей среды они функционируют совместно с агломерацией Копенгагена. При согласии муниципалитета его территория вносится в периметр разработки.

Такая система планирования позволяет разрабатывать стратегию без изменения административных границ. Это значительно упрощает согласовательные процедуры и позволяет сделать пространственную логику развития и функционирования приоритетной.

Копенгаген, как и Дания, позиционирует себя на мировой арене как лидер экологических реформ. По планам правительства выброс столицей CO_2 к 2025 году должен стать равен нулю. Фингерплан 2013 обрисовывает стратегию развития Большого Копенгагена, отталкиваясь от вопросов окружающей среды и экосистемы. Особое внимание уделено зеленым «клиньям» — их роли в борьбе с климатическими изменениями, формировании природных коридоров ирекреационных зон, организации в них транспортных велосипедных потоков и пр.

2.2. Цели и задачи стратегии

Основная цель документа — дать общее видение развития территории и скоординировать действия местных властей, предусмотреть принципы организации транспортной инфраструктуры и точек роста, увязать социологические и экономические прогнозы с пространственным развитием агломерации.

Несмотря на то что Фингерплан является стратегическим документом, он формулирует ряд очень конкретных

пространственных принципов. По мнению одного из разработчиков документа Петера Хартофта Нильсена, это одна из ключевых особенностей Фингерплана, позволяющих осуществлять эффективное управление Большим Копенгагеном[3]. Определение этих принципов на национальном уровне, полагает планировщик, позволяет обеспечить их объективность и приоритет над интересами участников локальных процессов.

Несмотря на свой «рамочный» характер, Фингерплан отличается от многих аналогичных документов конкретностью. Это выражается и в том, насколько детально сформулированы некоторые правила, и в том, насколько точно зафиксированы границы на картах. Наравне с печатным вариантом существует электронный в системе GIS, в котором все границы геопривязаны; он находится в открытом доступе. Несмотря на то что пространственная концепция «пальцев» не меняется вот уже 60 лет, принципы и правила достижения «пространственного рисунка» эволюционируют исходя из социально-экономического и политического контекста. Возможно, именно это и обеспечивает эффективность Фингерплана.

Пространственная концепция развития Большого Копенгагена выступает в роли идеальной модели, к которой надо стремиться. Каждые пять лет правительство старается понять, как к ней можно приблизиться в конкретном социополитическом и экономическом контексте, подбирая наиболее действенные правила и инструменты на среднесрочную перспективу. Затем мастер-план пересматривается, но общая модель пространственной организации остается при этом неизменной.

Конкретные задачи Фингерплана 2013 сформулированы следующим образом:

— Способствовать созданию сети зеленых и общественных пространств, которые обеспечат высокое качество жизни и разнообразие досуга для горожан.
— Стимулировать ведение местными властями градостроительной политики, нацеленной на адаптацию к климатическим изменениям.
— Служить основой для развития столичной агломерации.
— Улучшать мобильность граждан благодаря резервированию земель под строительство транспортной инфраструктуры.

3. Положение стратегии в существующей иерархии документов планирования

Как уже было отмечено выше, в Дании существует три уровня пространственного планирования: национальный, региональный и муниципальный. Поскольку Копенгаген — столица и его агломерация распространяется на несколько регионов, во время административной реформы 2007 года функции регионального управления были распределены между национальным и местным уровнями. Общая стратегия развития разрабатывается Министерством окружающей среды, а за вопросы землепользования отвечают муниципалитеты.

Отдельная глава закона о планировании посвящена пространственной стратегии агломерации Копенгагена.

3 Olesen K. (2011) *Strategic spatial planning in Transition*. PhD thesis Department of Development and Planning, Aalborg University. Copenhagen.



Результат компьютерного моделирования вариантов развития агломерации. Выявление зон, подверженных урбанизации, при различных социально-экономических, транспортных и других показателях. Источник: Fertner C., Jørgensen G., Nielsen T. A. S. (2011) *Land use scenarios for greater Copenhagen — modelling the impact of the Fingerplan.* Working Papers / Forest & Landscape. № 59

The result of computer modelling of three possible development scenarios for Greater Copenhagen. 3 different scenarios are illustrated, showing urban growth under the influence of a variety of socio-economic, transport and other factors. Source: Fertner C., Jørgensen G., Nielsen T. A. S. (2011) *Land use scenarios for greater Copenhagen — modelling the impact of the Fingerplan*. Working Papers / Forest & Landscape. No. 59

Территории приоритетного развития
Priority development areas

Она включает в себя перечисление муниципальных образований, которые в обязательном порядке должен охватывать Фингерплан, а также положения о зонировании агломерации: указаны типы зон (внутренний город, внешние районы, зеленые клинья, остальные территории), на которые должен быть разбит Большой Копенгаген. В нем также сформулирована политика относительно прибрежных территорий Большого Копенгагена.

По первоначальному проекту реформы 2007 года пространственная стратегия развития Большого Копенгагена целиком должна была входить в закон о планировании. Однако стало понятно, что внесение изменений в стратегию станет очень трудоемким процессом — закон принимается парламентом. В итоге было принято решение о выделении стратегии развития Большого Копенгагена в отдельный документ, который утверждается Министерством окружающей среды. Это же ведомство уполномочено разрабатывать Фингерплан, который является основой (рамочной концепцией) для документов стратегического и территориального планирования муниципалитетов.

При разработке Фингерплана учитываются общеевропейские законодательные и нормативные акты, директивы. В частности, Повестка дня на XXI век, Ольборгская хартия, План «Природа 2000», Директива о воде, Оценка воздействия на окружающую среду, Директива о жилье[4] и др.

4 Соответственно: Agenda, Aalborg Charter, Nature 2000, Water framework directive, Environmental impact assessment 2011/92/EU, Habitats Directive 92/43/EEC.

На государственном уровне в настоящее время приняты Национальный отчет, который выпускается каждые четыре года и описывает успехи политики в области пространственного развития, План ресурсов, устанавливающий общие принципы использования водных, энергетических ресурсов и отходов, национальный вариант Плана «Природа 2000», охватывающий вопросы сохранения биоразнообразия и создания национальных заповедников, План развития общественного рельсового транспорта. Эти документы необходимо учитывать при разработке документации на региональном и муниципальных уровнях.

То же касается ряда отраслевых документов регионального уровня — в частности, Сырьевого плана, устанавливающего общие принципы добычи и распоряжения ресурсами на 12 лет, а также Стратегии развития экономики и бизнеса. На муниципальном уровне состав отраслевых документов остается на усмотрение местных властей. Так, в Копенгагене существуют Стратегия развития велосипедного транспорта 2011–2015, Стратегия по снижению выбросов CO_2 до 2025 года, Стратегия по адаптации к климатическим изменениям и др.[5] Их состав и сроки действия зависят от поставленных задач.

5 Good, better, best. The city of Copenhagen's bicycle strategy 2011—2015 (2011); Copenhagen A green, smart and carbon neutral city by 2025 (2011); Copenhagen climate adaptation plan (2011).

Отраслевые документы либо главенствуют над Фингерпланом, либо учитывают его, либо подчиняются ему. Например, План «Природа 2000» разработан в рамках выполнения директивы ЕС, поэтому его указания приоритетнее Фингерплана. Транспортная стратегия и Фингерплан увязаны друг с другом благодаря участию Министерства транспорта в разработке обоих документов, а Стратегия развития экономики и бизнеса региона Ховедстаден и Зеландия должна ему подчиняться. Особые ограничения документ налагает на муниципалитеты. Установления для них прописаны в Фингерплане намного четче, чем в отраслевых



Структура документов управления пространственным развитием Большого Копенгагена
Hierarchy of documents on spatial development in Great Copenhagen

стратегиях и планах. Национальное правительство имеет право наложить вето на любой муниципальный документ, если сочтет, что он идет вразрез с законом о планировании или Фингерпланом.

4. Создание стратегии

Решение о создании Фингерплана прописывается в законе о планировании, принимаемом парламентом. Разработка поручается Министерству окружающей среды, а точнее, подведомственному ему Агентству по планированию пространства и окружающей среды (Agency for Spacial and Environmental Planning).

Процесс разработки Фингерплана состоит из четырех этапов. На первом этапе Министерство собирает представителей всех муниципалитетов (чиновников и сотрудников отделов пространственного планирования), входящих в Большой Копенгаген. Агентство природы отвечает за организацию встреч, на которых министр рассказывает приглашенным о своем видении стратегии. Затем представители муниципалитетов делятся на группы, с каждой из которых проводятся отдельные встречи для обсуждения конкретных проблем и путей их решения. По словам бывшего министра Троелс Лунд Пулсена, на этом этапе работы министерство предоставляет группам исчерпывающую информацию, позволяющую исключить недопонимание на дальнейших этапах разработки документа[6]. Результатом этого этапа становится первый вариант Фингерплана, в котором уже учтены интересы охватываемых муниципальных образований.

6 Olesen K., *Op. cit.*

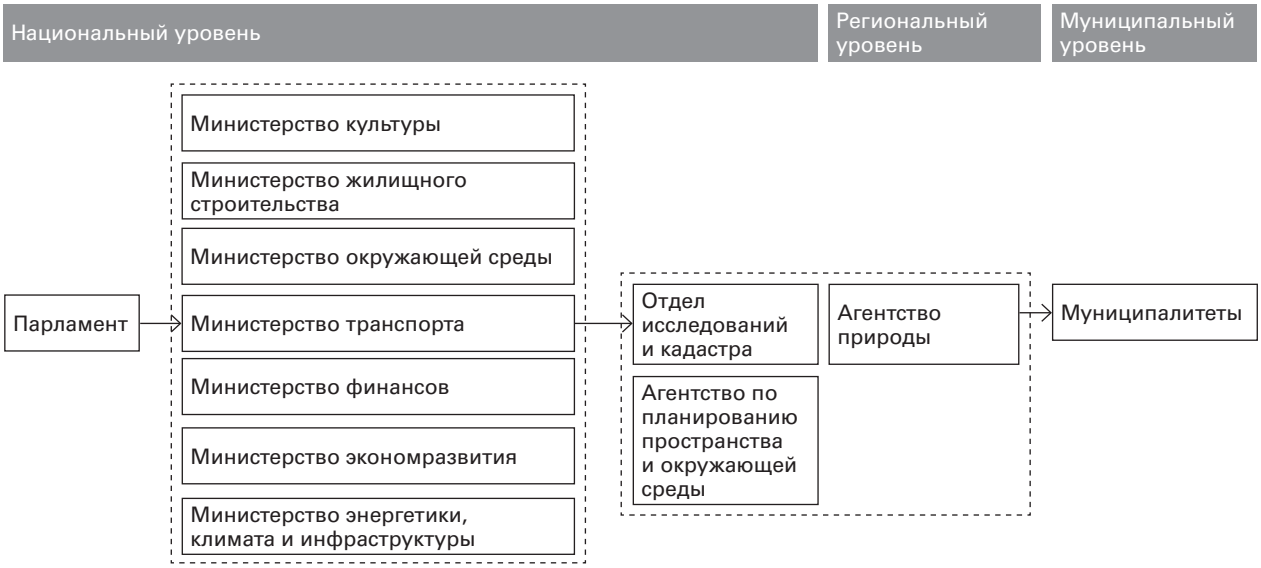
На втором этапе первая редакция становится предметом консультаций с министерствами, чья политика связана с пространственным развитием Большого Копенгагена[7]. Цель — выявить противоречия между черновым вариантом Фингерплана и действующими нормативными и законодательными актами, а также отраслевыми программами. Для этого проводятся регулярные собрания представителей разных министерств, по результатам которых министерства готовят пожелания и замечания. Они подробно изучаются рабочей группой Агентства по планированию пространства и окружающей среды, которая вносит изменения в проект. Затем ее сотрудники письменно отвечают на все замечания министерств, поясняя, почему было принято то или иное решение. При разработке последней версии Фингерплана этот процесс занял три месяца. Впрочем, никаких законодательно закрепленных сроков не существует.

На третьем этапе откорректированный проект поступает на общественные слушания, в которых принимают участие жители, представители муниципалитетов, общественных организаций, профессиональных ассоциаций, а также экспертного сообщества. Несмотря на вовлечение жителей, слушания все же более ориентированы на работников муниципалитетов и профессионалов. Цель данного этапа — уладить спорные вопросы, требующие специальных знаний. По результатам встреч формируется список замечаний и предложений, который рассматривается разработчиками Фингерплана — так появляется новая редакция документа.

Эта версия проходит экспертизу внутри Министерства окружающей среды. Чтобы оценить, как то или иное решение может повлиять на развитие Большого Копенгагена, используются инструменты компьютерного моделирования и прогнозирования. Одна из применяемых систем — Metronamica. Данная модель позволяет отслеживать, как меняющиеся параметры влияют друг на друга: прогноз роста населения, увеличение пропускной способности общественного транспорта, изменение статуса земель, их привлекательность для разного рода деятельности, экологические факторы и др. По результатам анализа делается вывод об оптимальных показателях, которые должны быть заложены в Фингерплан. Сроки проведения экспертизы зависят в первую очередь от того, насколько сложна рассматриваемая стратегия и сколько параметров в ней учитывается. При простейших показателях речь идет о трех–четырех месяцах работы.

И наконец, на четвертом этапе изменения вновь рассматриваются сотрудниками отдела Агентства по планированию пространства и окружающей среды. В очередной раз откорректированный проект документа публикуется на сайте министерства. В течение восьми недель любой посетитель житель имеет право внести свои пожелания и замечания — непосредственно на сайте либо по почте на адрес Министерства окружающей среды. Параллельно с этим муниципалитеты должны провести публичные слушания и по их результатам направить в министерство отчет о согласии или несогласии с проектом. Все замечания и отчеты собираются на сайте министерства. Там же вывешиваются все ответы на замечания, объясняющие, почему то или иное замечание учтено или нет.

7 Это в первую очередь Министерство финансов, Министерство экономического развития, Министерство жилища, Министерство энергетики, климата и инфраструктуры и пр.



Структура органов власти, принимающих участие в разработке Фингерплана
Ministries and government departments involved in developing Fingerplan

При разработке последней версии было получено 95 замечаний, из них два от государственных органов, одно от региональной власти, 36 от муниципалитетов, 22 от ассоциаций, 17 от бизнеса и 17 от частных лиц. Замечаний не так много, потому что основная критика и мнения были учтены на ранних этапах разработки, а жители хорошо информировались в течение всего процесса. Объяснения принятых решений по наиболее часто встречающимся замечаниям публикуются в пояснительной записке, прилагающейся к Фингерплану.

Фингерплан вступает в силу после подписания министром окружающей среды.

5. Контроль над исполнением документа

Контроль над исполнением Фингерплана осуществляется двумя способами. С одной стороны, Министерство окружающей среды имеет право наложить вето на любой документ, выпущенный органами региональной или местной власти, если он противоречит Фингерплану. С другой стороны, агентство природы проверяет соответствие Фингерплана закону о планировании, а также следит за изменениями, происходящими в Большом Копенгагене после воплощения в жизнь положений стратегии пространственного развития. Раз в четыре года агентство публикует отчет, в котором дает оценку эффективности системы планирования и ряд рекомендаций для парламента и министерства по ее улучшению.

Помимо этого есть ряд сайтов, осуществляющих беспрерывное информационное сопровождение

пространственной политики. Сайт PlansystemDK[8] включает в себя все документы, созданные в соответствии с законом о планировании. Единая информационная база позволяет любому желающему легко получать информацию о пространственной политике того или иного региона или города. Также существует открытая интернет-база данных национальных и региональных статистических агентств, касающихся вопросов пространственного планирования и развития[9].

Взаимодействие с различными группами интересов на всех этапах разработки Фингерплана позволяет своевременно выявлять проблемы и оперативно корректировать проект документа. С другой стороны, различные социальные группы чувствуют свою вовлеченность в процесс. Это помогает достичь консенсуса по многим вопросам и минимизирует недовольство документом.

Последовательность взаимодействий разработчиков и стейкхолдеров особенно важна, поскольку на каждом этапе работы над документом они разные. Сначала происходит сбор информации. Здесь на первый план выходят представители муниципалитетов, знающие обстановку на местах. Обсуждения на втором этапе с министерствами и экспертами позволяют определить оптимальный путь развития Большого Копенгагена. На третьем этапе в ходе публичных слушаний полученные наработки показывают общественности — так проект проходит проверку пользователями. И, наконец, публикация развернутых ответов на поступившие пожелания и замечания позволяет каждому почувствовать себя участником процесса. В глазах жителей Копенгагена Фингерплан обретает легитимность.

6. Содержание стратегии

Документ состоит из пяти отдельных публикаций.

Резюме

Позволяет быстро ознакомиться с основными положениями Фингерплана.

Контекст и тенденции

Перекрестный анализ статистических данных, правительственных программ, социально-экономических тенденций. Вся информация предоставляется не только в текстовой или табличной форме, но и в привязке к конкретным территориям. Каждый раз делаются выводы о те или иные процессы могут повлиять на пространство. Документ содержит гипотезы о возможных векторах и эпицентрах развития агломерации до 2030 года. Состоит из четырех глав, которые отражают основные направления анализа:

— зеленые пространства;
— социальное развитие;
— развитие новых и реновация застроенных территорий;
— бизнес и экономика.

В документе выявляются основные тенденции по каждому из четырех направлений, а также указываются на карте возможные точки роста.

Пространственные решения

В этом документе затрагиваются правила и принципы пространственной организации Большого Копенгагена, а также указываются землеотводы для будущих инфраструктурных

8 naturstyrelsen.dk/planlaegning/plansystemdk/.

9 URL: www.dst.dk/en.aspx.

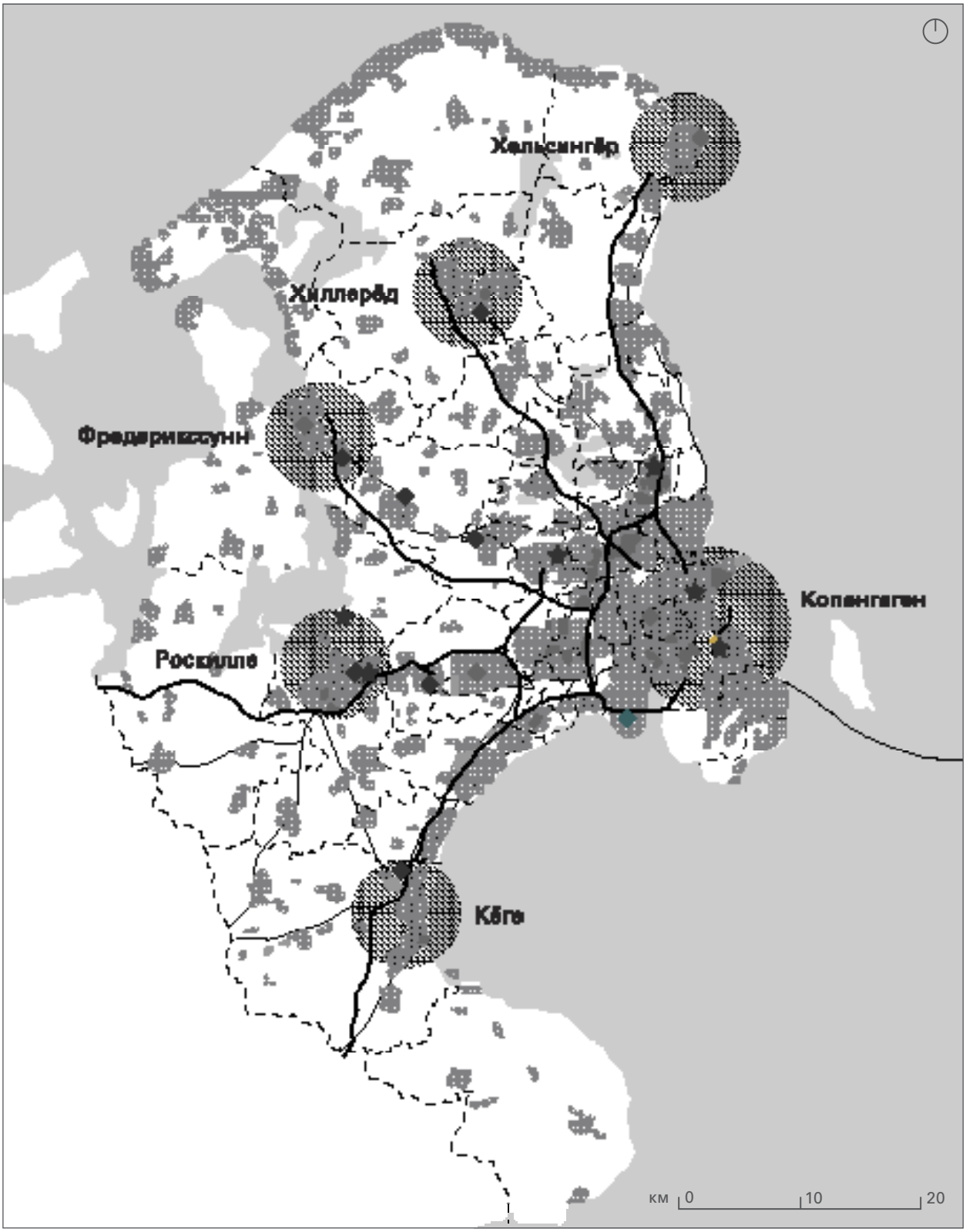


Схема расположения точек роста. Источник: Fingerplan 2013
Locations of centres of growth. Source: Fingerplan 2013

Точки роста
Development area

Урбанизированная территория
Urban area

Городские центры
City center

Научно-исследовательские центры
Research centers

Коммерческие зоны
Commercial zones

Железнодорожные линии
Railway

проектов, зоны экономического роста, очередность освоения земель.

Территория Большого Копенгагена делится на зоны четырех типов, которые зафиксированы в законе о планировании:

— внутренний город;
— внешние районы;
— зеленые клинья;
— остальные территории.

Зоны имеют четкие границы, отмеченные на картах в приложении.

Для каждой из них сформулированы принципы и правила, исполнение которых возложено на муниципальную власть. Вот, например, один из принципов для зеленых клиньев: «Муниципальный план должен обеспечить использование зон, пограничных с жилой застройкой, в качестве общественных пространств». Наравне с общими принципами формулируются и более частные задачи, в частности: «Каждый муниципалитет должен установить максимальное число парковочных мест у железнодорожных станций в зависимости от их местоположения в структуре города». Или совсем конкретные: «Офисные и коммерческие объекты площадью более 1500 м^2 должны располагаться не далее 600 м от железнодорожной станции». Таким образом, в стратегию пространственного развития попадают положения, которые в российской практике относятся к нормам градостроительного проектирования.

В разделе общих задач описывается стратегия развития рельсового транспорта и фиксируются границы земель, резервируемых для будущих инфраструктурных проектов. Задаются точные периметры территорий, которые отводятся под комплексное освоение. Прописывается также этапность данного процесса. Значительную часть документа составляют карты.

Оценка экологических последствий

Отчет по результатам экспертного анализа о возможных последствиях реализации Фингерплана, который готовится в конце третьего этапа разработки.

Потенциальные последствия соотносятся здесь с целями национальных программ и директив ЕС в области экологии и устойчивого развития, даются рекомендации о принятии документа.

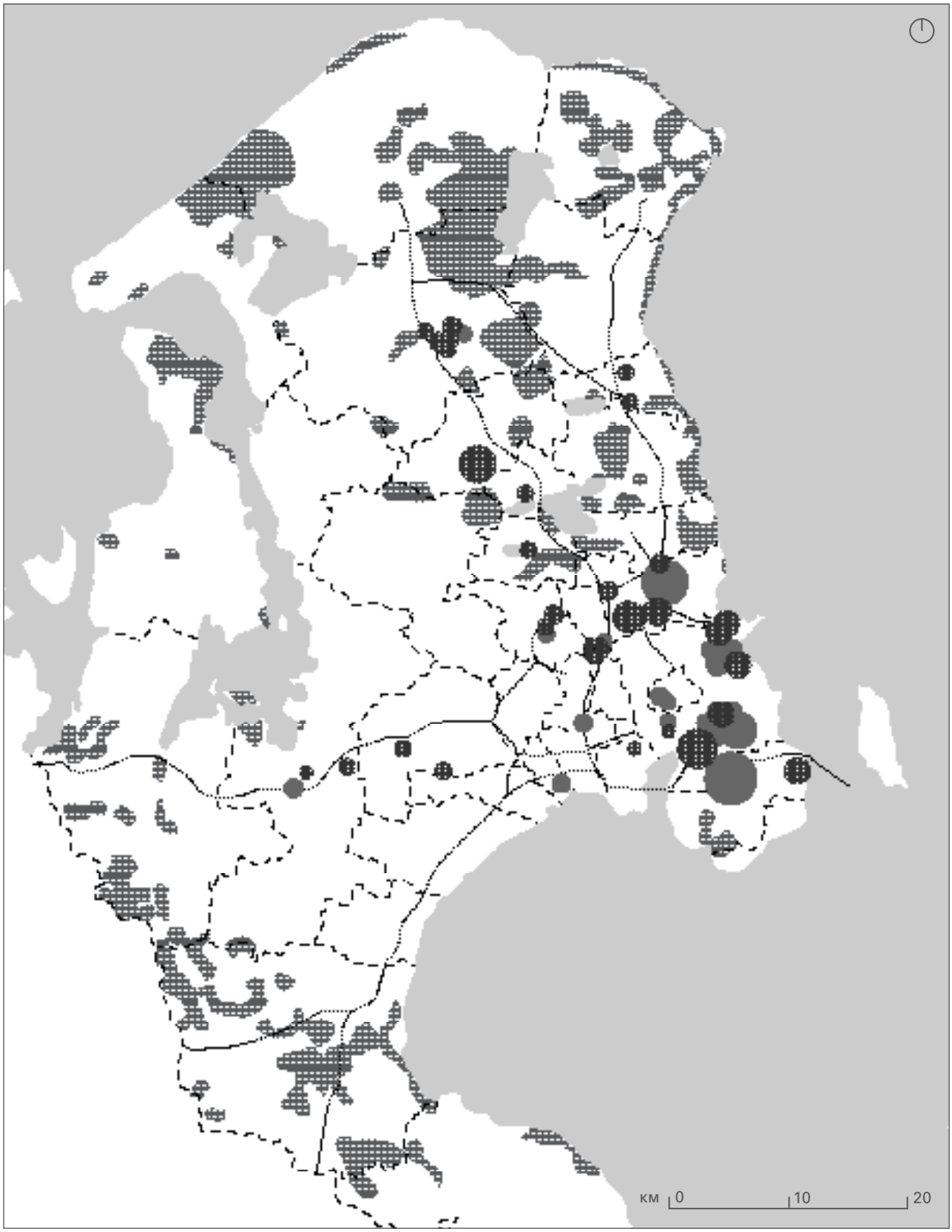
Техническая записка

В записке объемом четыре страницы поясняется, почему были приняты те или иные решения по особо острым вопросам, вызвавшим наибольшее недовольство перед принятием документа.

7. Оформление стратегии

Как сказано выше, документ состоит из пяти частей. Максимальный объем любой части — 70 страниц. Техническая записка занимает всего четыре. Такой формат делает план более легким для восприятия. В нем содержится много карт и графиков. Каждую часть документа можно скачать с сайта министерства отдельным файлом.

Пятичастная структура хорошо соотносится с потребностями, которые могут возникнуть у адресата Фингерплана. Например, краткая выжимка позволяет быстро



Строительство бизнес-центров в 2007–2011 годах. Информация дана не только с учетом геолокализации, но и объемов строительства. Источник: Fingerplan 2013
New business centre construction in 2007–2011. This map shows not only locations, but the scale of the development. Source: Fingerplan 2013

Офисные здания в обозначенном радиусе доступности от станций железных дорог
Office buildings within accessibility from the railway stations

Офисные здания за пределами обозначенного радиуса доступности от станций железных дорог
Office buildings beyond accessibility from the railway stations

ознакомиться с содержанием всего стратегического мастер-плана, а документ с основными принятыми решениями и большим количеством карт будет полезен профессионалу-практику в ежедневной работе. В то же время эти пять частей, хоть и могут рассматриваться независимо, тесно связаны между собой по смыслу. Если пользователя интересует не только принятое решение по одному из вопросов, но и причины этого решения, ему придется обратиться и к другой части документа.

Рассмотрим каждую часть отдельно.

Резюме

Краткая публикация с основными выводами по содержанию стратегии. Подписанная лично министром окружающей среды, она начинается с объяснения того, почему были сформулированы новые цели и задачи. Объяснение иллюстрируется конкретными примерами достижения данных целей в новой версии Фингерплана. Затем идет краткая справка по социально-экономическому положению, а за ней — описание главных проектов, запущенных в агломерации. Объем документа — 20 страниц.

Контекст и тенденции

Это 70-страничный документ, где описывается, как Фингерплан соотносится с национальными программами и планами развития, а также перечисляются возможные вызовы и задачи, которые могут возникнуть в будущем.

- Первая глава, посвященная зеленым клиньям, включает в себя текстовую часть и небольшое количество карт и схем.
- Вторая глава — о социоэкономическом контексте. Текст сопровождается большим количеством таблиц и графиков, иллюстрирующих динамику процессов.
- Третья глава посвящена вопросам регенерации застроенных территорий, точкам роста и анализу градостроительного потенциала территорий. Текстовые материалы дополняются данными статистики, а также картами и схемами.
- Четвертая глава рассматривает стратегию развития экономики и бизнеса. Выделено несколько приоритетных зон коммерческой и промышленной застройки. Указана очередность их освоения. Информация представлена как в текстовом, так и в графическом виде. Определенные участки имеют четкие границы, которые привязаны по координатам.

Пространственные решения

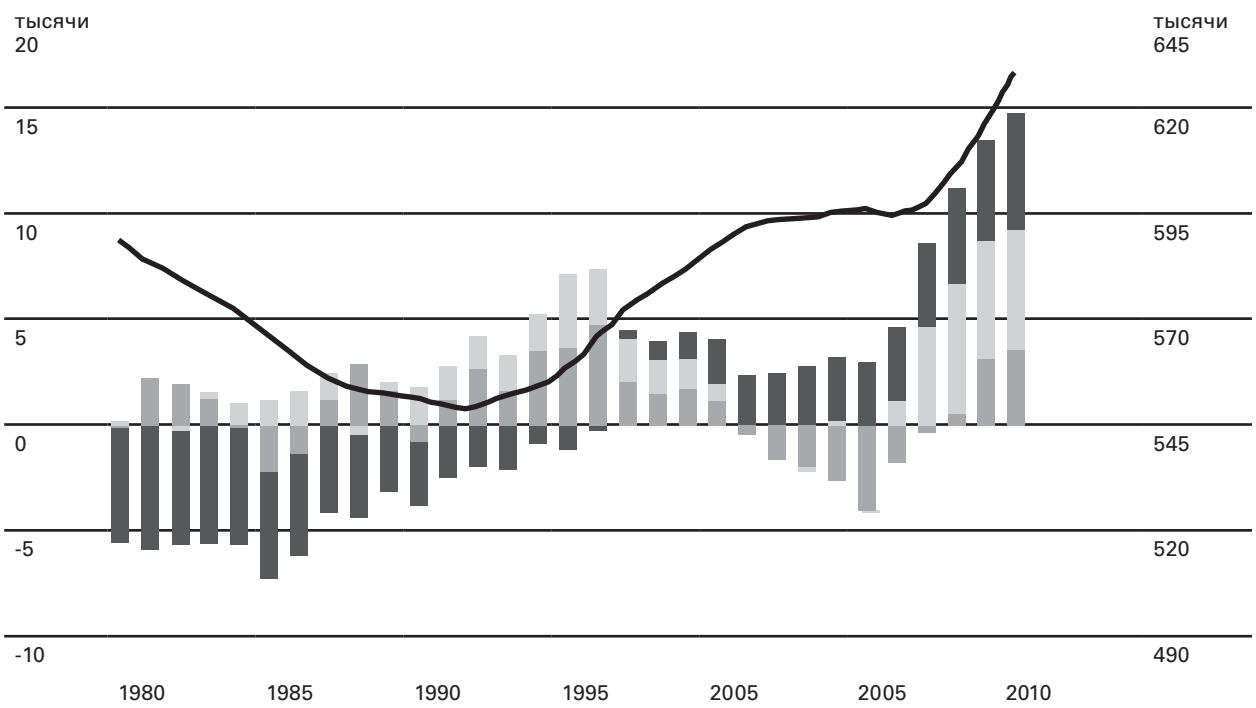
Данный раздел, как и предыдущий, занимает 70 страниц. Он разбит на шесть глав, четыре из которых посвящены территориальным зонам определенного типа. Затем следуют глава о тех территориях, которые не относятся к ранее описанным зонам, и глава о сквозных задачах. Примерно половина документа — это текст; карты собраны в приложении. В пояснениях дается информация по каждой главе, указывающая, что было изменено по сравнению с прошлым планом. Эта информация суммируется в приложении, целиком посвященном отличиям данной версии документа от предыдущей.

Оценка экологических последствий

Документ объемом 30 страниц включает в себя оценку экологической ситуации и ее изменений в процессе

Регион	Прирост 1994–2001	Прирост 2002–2006	Прирост 2007–2010	Прирост 2011
Centrlkommuner	38%	7%	62%	33%
Nære forstæder	6%	5%	13%	14%
Vestegnen	2%	-6%	8%	13%
Nordøst	10%	12%	2%	9%
Nord	15%	27%	5%	10%
Nordest	10%	16%	5%	7%
Vest	10%	21%	3%	6%
Syd	9%	19%	2%	8%
Hovedstadsområdet	100%	100%	100%	100%

Пример анализа данных: прогноз потребности в жилье к 2030 году. Источник: Fingerplan 2013
An example of data analysis: forecast for housing demand by 2030. Source: Fingerplan 2013



Пример анализа данных по демографии, включая информацию о миграции. Источник: Fingerplan 2013
An example of data analysis based on demographics, including immigration. Source: Fingerplan 2013

Численность имигрантов
Immigration

Численность эмигрантов
Emigration

Рождаемость
Birth surplus

Прирост населения
Population growth

реализации положений Фингерплана. Отчет состоит в основном из текста. Пара карт поясняет сказанное.

Техническая записка

Запика объемом четыре страницы не включает в себя ни графиков, ни иллюстраций, ни схем и носит скорее служебный характер.

Составленный из пяти брошюр документ гораздо более удобен и легче воспринимается, чем том в 200 страниц. Обилие графиков позволяет представить социоэкономические процессы в наглядной форме, сделать их более понятными для общественности. Карты, а не схематические рисунки, оставляют меньше простора для свободной интерпретации представителям муниципалитетов.

Фингерплан представляет собой интересный пример документа управления пространственным развитием, в котором учитывается мнение множества сторон. Это становится возможным благодаря большому количеству дискуссий и слушаний, происходящих на всех этапах разработки стратегического мастер-плана. Продуманная коммуникация позволяет достичь всеобщего консенсуса еще до вступления документа в силу, что значительно облегчает его дальнейшее исполнение.

Разработка стратегии пространственного развития Большого Копенгагена на национальном уровне дает возможность осуществлять планирование поверх границ административно-территориальных образований. Она также устанавливает четкий приоритет положений мастер-плана перед документами, принимаемыми региональными и местными органами власти.

Двухуровневая система, сочетающая в себе разработку стратегического видения для всей агломерации и планов землепользования, выпускаемых муниципалитетами, хоть и не является особенностью датской модели развития территорий, демонстрирует свою эффективность и в этом случае.

Особый интерес представляет переход от планирования к прогнозированию и подбору инструментов управления. Благодаря тому что конкретные правила организации пространства описываются в самом мастер-плане, они так же легко могут быть пересмотрены при корректировке документа. Это делает правила мягким инструментом управления, а не жестким нормативом.

В целом простая и неизменная пространственная концепция организации территории в виде «пятерни» в сочетании с меняющимися инструментами управления процессами представляют собой успешную модель развития агломерации.

Опыт Копенгагена может быть интересен и Москве. В свете необходимости развития присоединенных территорий, Новой Москвы, особый интерес представляет сочетание жесткого каркаса и мягких механизмов. То есть

принцип, при котором существуют незыблемая пространственная модель-ориентир и набор регулятивных механизмов, который может периодически пересматриваться.

Может быть также учтен опыт «перескакивания» через региональный уровень — выпуск обязательного документа, без учета административных границ. Такая стратегия пространственного развития Московской агломерации, изданная центральным правительством, могла бы задать единые правила игры для территорий двух субъектов Федерации.

Продуманная система взаимодействия с различными участниками процесса развития территорий с четкой очередностью слушаний и обсуждений позволяет не только учесть широкий спектр мнений, но и сделать это в нужный момент, что способствует предупреждению возможных конфликтов, существенно облегчая процесс принятия документа.

Многосоставной формат документа указывает на его ориентированность на разных пользователей: сжатое резюме — для широкого круга граждан, остальные разделы скорее предназначены специалистам.

Включение в стратегию пространственного развития некоторых элементов СНиПов и норм градостроительного проектирования позволяет довольно гибко менять инструменты управления развитием, не пересматривая в комплексе всю нормативно-правовую базу.

Автор текста
Ксения Толкачева

Беседовала
Ксения Толкачева

Миккель Суэль Хенрикес: Сейчас Фингерплан силен как никогда

Mikkel Suell Henriques: Nowadays Fingerplan is stronger than ever



Миккель Суэль Хенрикес — инженер-урбанист, руководитель отдела стратегического планирования в Министерстве окружающей среды Дании, отвечающем в том числе за разработку стратегических мастер-планов по развитию городов. Автор ряда статей по практическому стратегическому планированию, в том числе «Культура планирования как инструмент соревнования» — Henriques M. S. (2003) *Plankultur som konkurrenceparameter.* bibliotek.kk.dk

Как повлияла на систему планирования масштабная правительственная реформа 2007 года? Она имела прямое отношение к Фингерплану?

Реформа, безусловно, усилила систему планирования. До нее у нас была трехуровневая система: муниципальные власти, региональное правительство и руководство страны. Теперь функция регионального стратегического планирования перешла от регионального руководства к руководству страны. Думаю, что региональное планирование от этого только выиграло.

В 2007 году мы доработали план, создали несколько новых концепций и усовершенствовали старые. Я бы сказал, что сейчас Фингерплан силен как никогда. Изначально ведь эта стратегия не была обязательной к исполнению. Решение о ее создании было принято муниципальными властями Копенгагена, которые нуждались в некоем координационном документе — реализация плана сперва была делом добровольным. С тех пор Фингерплан не раз обсуждался и пересматривался, и каждый маленький муниципалитет хотел внести в стратегию что-то свое. Региональные власти во всех их разновидностях — а за 50 лет существования Фингерплана их сменилось немало — контролировали и направляли этот процесс. Но только сейчас система стала наиболее эффективной. Решения в области планирования спускаются по вертикали власти, на вершине которой стоит Министерство окружающей среды. Конечно, существует четкая схема взаимодействия всех муниципалитетов, описаны механизмы обсуждения — так что мы не просто навязываем людям что-то, что им не нравится. И все же последнее слово всегда за министерством.

Как происходит диалог с муниципалитетами? На каком этапе они включаются в доработку Фингерплана?

В 2007 году было проведено комплексное исследование, включившее в себя несколько этапов обсуждений, в которых участвовали муниципалитеты. Обсуждения носили и технический, и содержательный характер. Затем собранные данные были проанализированы, а выводы включены в очередную версию плана. Затем, проводя мониторинг реализации, министерство

намеревалось выяснить, есть ли необходимость во внесении в стратегию изменений, и в случае положительного ответа доработать ее соответствующим образом. Но очень важно было сделать это синхронно с пересмотром планов землепользования муниципалитетами. В Дании все муниципалитеты обязаны раз в четыре года вносить в свои планы исправления, и такой момент пришелся как раз на 2013 год, тогда и вышла последняя версия Фингерплана. Следующий будет в 2017-м. В 2013 году в Фингерплан были внесены незначительные изменения, которые отражали инициативы муниципалитетов.

Так что самые последние исправления — прямой результат диалога между муниципалитетами и правительством страны. Сам процесс анализа и доработ-

У частного сектора свои интересы, у природоохранных организаций — свои

ки документов очень сложен, но главная идея неизменна: если муниципалитет хочет внести изменения в свой план развития, чего бы эти изменения ни касались — освоения территорий или строительства нового научного центра, — то он должен в первую очередь убедиться, что новые идеи не противоречат стратегии, намеченной Фингерпланом, и что власти не скажут: нет, это плохая мысль, вам так делать нельзя.

Сколько времени уходит на пересмотр Фингерплана?

Сложный вопрос. На внесение последних изменений ушло около года, но был же еще политический аспект — участие министерства, налаживание диалога. То есть собственно пересмотр и доработка формулировок длились даже меньше года, но возникли непредвиденные трудности, и в итоге процесс растянулся на полтора года.

Вы учитываете мнение общественности? Каким образом? Вы информируете горожан о планах развития или нет?

Для обычных граждан Фингерплан слишком абстрактен. Стратегия представляет интерес скорее для специализированных ведомств. У частного сектора свои интересы, у природоохранных организаций — свои. Эти организации, как и муниципалитеты, могут высказать свое мнение о планировании. Когда мы разработали план, мы провели слушания для муниципалитетов, различных организаций и жителей, но простые горожане в этом процессе участвуют не очень активно. Они больше вовлечены в муниципальное планирование — на уровне конкретных районов и улиц, и в этом процессе горожане как раз активно участвуют.

Правда ли, что можно заморозить муниципальный проект, если он идет вразрез со стратегией Фингерплана?

Да. Когда муниципалитет разрабатывает свой план, то перед принятием окончательного варианта

документа он должен отослать его на рассмотрение нам, в Министерство окружающей среды. Мы его анализируем и, согласно закону о планировании, если по какой-то причине в существующем виде этот муниципальный план нас не устраивает, то его не принимают, а вместо этого мы начинаем процесс переговоров, чтобы достичь компромисса. У министерства действительно есть право вето, которое применяется в отношении проектов, не учитывающих национальные интересы.

Расскажите поподробнее об интернет-ресурсе PlansystemDK, там ведь есть раздел, где собрана вся информация, вся документация, все планы городского развития и пр. Это сайт для внутреннего пользования или для коммуникации с обществом?

Этот ресурс предназначен в основном для горожан, а также для правительственных ведомств и любых других организаций, которые хотят узнать побольше о планировании в Дании. Задача в том, чтобы сделать эту информацию максимально доступной для общественности.

Закон о планировании предусматривает участие широкой публики в процессе формирования стратегии, поскольку любой план, любое решение об использовании территории затрагивает будущее множества людей. Именно поэтому политики и муниципалитеты не могут единолично представлять интересы общественности. Сайт, где собраны все городские планы — важная часть открытого процесса, люди обязательно должны быть в курсе происходя-

Любой план, любое решение об использовании территории затрагивает будущее множества людей

щего. Государственные структуры тоже пользуются этим ресурсом: чтобы отслеживать выполнение планов и проверять их на соблюдение национальных интересов. Так что этот сайт и для горожан, и для профессионалов.

Во многих больших городах сейчас активно развивается общественный транспорт, но копенгагенская система показала себя особенно эффективной. Насколько мы понимаем, у вас есть совершенно определенные, четко сформулированные нормативы, способствующие этому развитию — например, правило, по которому от остановки общественного транспорта до бизнес-центра или молла должно быть не больше 600 м. Как разрабатывалась транспортная стратегия?

После Второй мировой войны мы столкнулись со значительным ростом городской территории, что, в свою очередь, дало толчок дискуссиям на тему дальнейшего развития Копенгагена. Обсуждалось несколько сценариев. Стало ясно, что бесконтрольный рост приведет к застройке всего острова Зеландия, всей

восточной части Дании. Все сошлись на том, что хаотической урбанизации и уничтожения живописных ландшафтов следует избежать. Нужно было выстраивать стратегию развития вокруг инфраструктуры, добиваться инвестиций правительства. Тогда и была предложена концепция «пальцев», разделенных зелеными зонами, в которой также учитывался факт существования естественных транспортных узлов. Этим узлы должны были стать дополнительными центрами, вокруг которых располагались бы жилье и торговые точки.

Правило 600 метров действует уже лет пятнадцать–двадцать. Конечно, система регионального управления неоднократно менялась, а вместе с ней смещалась и зона ответственности за региональное

Это наш долг как Министерства окружающей среды — следить за соблюдением интересов государства в муниципальном планировании

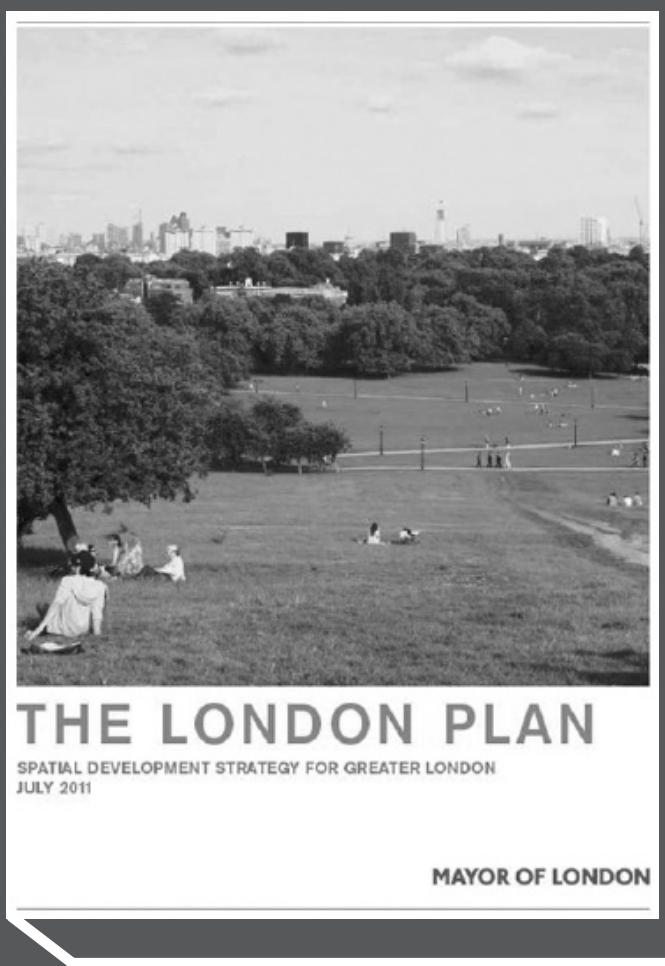
планирование. На некоторых этапах о развитии территорий вокруг этих транспортных узлов на время забывали. Да и сейчас это все еще является предметом обсуждения — насколько решительно сто́ит продвигать подобную стратегию, возможно ли при этом учесть все интересы? Скажем, есть футбольный стадион, и вокруг него планируется возвести офисы для связанных с этим стадионом фирм и компаний. Необходимо ли при этом столь же строго соблюдать правило 600 метров? Подобные вопросы обсуждаются постоянно.

Вы можете назвать ключевые особенности Фингерплана?

У Фингерплана есть две самые главные характеристики, определяющие его вклад в развитие региона. Во-первых, он координирует городское развитие с развитием инфраструктуры, регулирует застройку территорий вокруг остановок и в целом систему общественного транспорта. Именно Фингерплан способствует тому, что горожане пересаживаются на общественный транспорт. Таким образом мы добиваемся уменьшения расхода энергии, что для нас принципиально. По нашим расчетам, если мы будем придерживаться Фингерплана до 2030 года, ежегодный выброс CO_2 сократится на 100 тысяч тонн. Вторая важная для Фингерплана и, соответственно, для развития Копенгагена тема — это природные зоны, разделяющие «пальцы». Их застройка запрещена. Благодаря этим охраняемым зонам у жителей Копенгагена есть свободный доступ к зеленым территориям. Попасть на природу, чтобы прокатиться на велосипеде или просто отдохнуть, совсем несложно. Если резюмировать: мобильность вкупе со снижением выбросов CO_2 и доступ к зеленым территориям — вот что важно, вот главные задачи Фингерплана.



План Лондона
The London Plan



2004
год издания

2011
год обновления

2031
горизонт планирования

1572 км^2
охват планирования

3 года
срок разработки документа

313 страниц
объем документа

Территория планирования: агломерация Большой Лондон

Сферы планирования: пространственная, экономическая, социальная, транспортная и экологическая

Цели планирования

Успешно решать задачи, связанные с ростом экономики и численности населения

Быть успешным и конкурентоспособным на международной арене городом

Иметь разнообразные, развитые, безопасные и доступные районы

Быть городом, в котором приятно находиться

Стать мировым лидером по улучшению состояния окружающей среды

Быть городом, где каждый имеет легкий, безопасный и быстрый доступ к рабочим местам и услугам

Ключевые принципы планирования

Экономическое развитие и улучшение благосостояния

Социальное развитие

Улучшение окружающей среды

Структура документа

1. Общий контекст и цели планирования
2. Территории
3. Население
4. Экономика
5. Меры реагирования на изменение климата
6. Жилые районы и окружающие территории
7. Реализация, мониторинг и проверка выполнения «Плана»

«План Лондона» впервые был издан Кеном Ливингстоном, первым мэром британской столицы за всю историю города

Государственное финансирование проекта по развитию общественного транспорта после принятия стратегического плана выросло в восемь раз

Почти половина прямых иностранных инвестиций в экономику Великобритании сосредоточена в Лондоне. По их объему Лондон занимает первое место среди всех городов Европы, с отрывом опережая следующий за ним Париж

Проект скоростной железной дороги Crossrail обсуждался с 1948 года, но был одобрен лишь в 2009 году после его подробной разработки в стратегическом плане

В «Плане Лондона» выделено 200 торговых улиц, где сосредоточена почти половина всех рабочих мест города

The London plan is produced by the Mayor of London and is officially announced by him. The plan is a crucial part of the city's branding strategy as it showcases London's investment attractiveness. At the same time the plan defines which projects need financial support from the British government.

The plan focuses on response to the challenges of a growing urban population, which requires an appropriate transport and environmental strategy. The London government publishes an annual report on the progress of the plan's implementation, which is monitored by 24 KPIs. The plan is being constantly improved and upgraded, both in terms of structure and content. Its amendments, as well as the initial plan, are discussed with population through a public debate process. The opinion of municipalities, which are parts of Greater London, and neighboring ones, are taken into consideration. The plan is regularly revised to take into account new circumstances, for example the election of a new mayor, or major changes in economic forecasts.

Стратегия пространственного развития Лондона (The London Plan), впервые опубликованная в 2004 году, подходит к формированию территориальной структуры города комплексно — с учетом социальной, экономической и экологической сфер планирования.

Горизонт планирования документа — 20 лет, последняя версия была издана в 2011 году. Таким образом, ключевые приоритеты развития с едиными целями и принципами для лондонского Сити и 32 муниципальных районов Большого Лондона установлены до 2031 года. «План Лондона» издан от имени мэра, он же отвечает за его актуализацию и реализацию.

В руках градоначальника «План» стал эффективным инструментом координации стратегических решений на уровне всей агломерации. В процесс разработки и принятия стратегии вовлечены все заинтересованные стороны: это обеспечивает баланс между интересами различных групп жителей, представителей бизнес-сообщества, а также государственных и муниципальных органов.

«План Лондона» оказался и действенным инструментом маркетинга. Он способствовал активному привлечению в агломерацию и частных, и государственных инвестиций.

Лондон
London



География

43
год основания

8,4 млн чел.
численность населения

1572 км²
площадь территории



Экономика

$18,9 млрд
бюджет на 2013 г.

$57 343
ВРП на душу населения

$48 720
доход на душу населения



Транспорт

580/1000
автомобилей / чел.

402 км
протяженность линий метро

1200 млн
пассажиропоток чел. / год

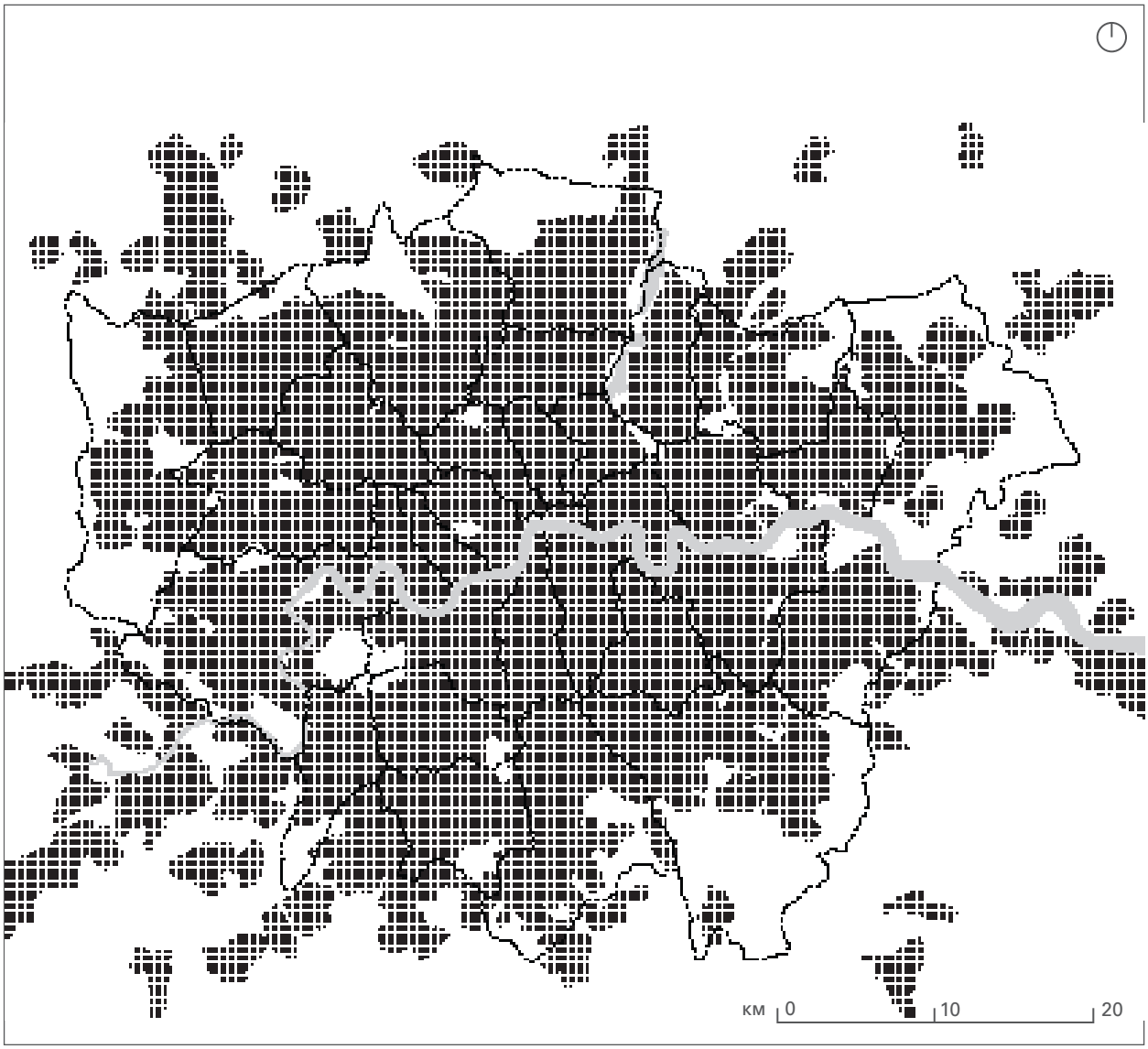


Социальная инфраструктура

372 880
студентов высших учебных заведений

170
музеев

0,011/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Агломерация Большой Лондон
Area of Greater London

– – Граница региона
Border of the region

– – Границы муниципалитетов
Municipal borders

Урбанизированные территории
Urban areas

1. История и порядок разработки документа

1.1. Создание стратегии, территория и горизонт планирования

Комплексное территориальное планирование в Лондоне возникло в 2000 году вместе с должностью мэра города, в обязанности которого вошли разработка и реализация стратегии пространственного развития. До этого практика подготовки подобных документов регулировалась «Руководством по региональному планированию» (Regional Planning Guidance), утвержденным британским правительством. Бóльшая часть решений на городском уровне принималась органами местного самоуправления или существовавшим ранее Советом Большого Лондона, состоящим из представителей администраций муниципальных районов (боро), которые зачастую действовали несогласованно.

В 2000 году для управления агломерацией была создана Администрация Большого Лондона. В состав нового органа региональной власти вошли Лондонская ассамблея, состоящая из 25 избираемых членов, а также мэр, которому была передана значительная часть полномочий органов государственной власти (в том числе территориальное планирование).

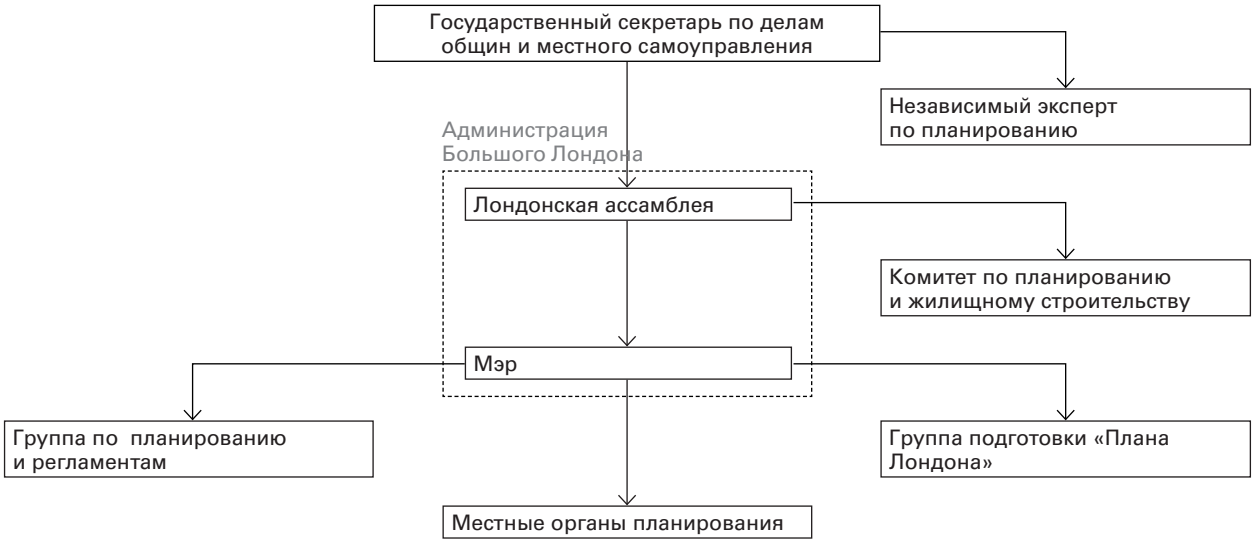
В 2004 году первый избранный мэр Кен Ливингстон представил стратегию пространственного развития Большого Лондона —The London Plan. В документе, объединившем социальные, экономические, транспортные и экологические аспекты, были конкретизированы основные приоритеты долговременного развития, которые стали единым руководством для всех муниципальных районов агломерации.

1.2. Порядок разработки стратегии

В создании стратегии пространственного развития Лондона участвуют представители нескольких уровней власти: мэр города, Корпорация лондонского Сити и администрации 32 муниципальных районов. Мэр занимается подготовкой и реализацией общей стратегии, а муниципальные органы разрабатывают планы местного развития (Local Development Frameworks), которые должны ей соответствовать.

Процесс разработки и принятия новой стратегии пространственного планирования осуществлялся в соответствии с порядком, установленным в законе об Администрации Большого Лондона, принятом в 1999 году (Greater London Authority Act 1999). По этому закону подготовленный проект стратегии направляется для проведения консультаций в Лондонскую ассамблею и в заинтересованные центральные ведомства: Департамент транспорта, Департамент по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, Департамент земельных и имущественных отношений, а также Управление по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности. После учета поступивших пожеланий и замечений наступает следующий этап согласования.

В соответствии с законом об Администрации Большого Лондона проект направляется в советы муниципальных районов; советы районов, граничащих с Большим Лондоном, территория которых может оказаться затронутой в процессе реализации стратегии; а также представителям бизнес-сообщества, волонтерских организаций

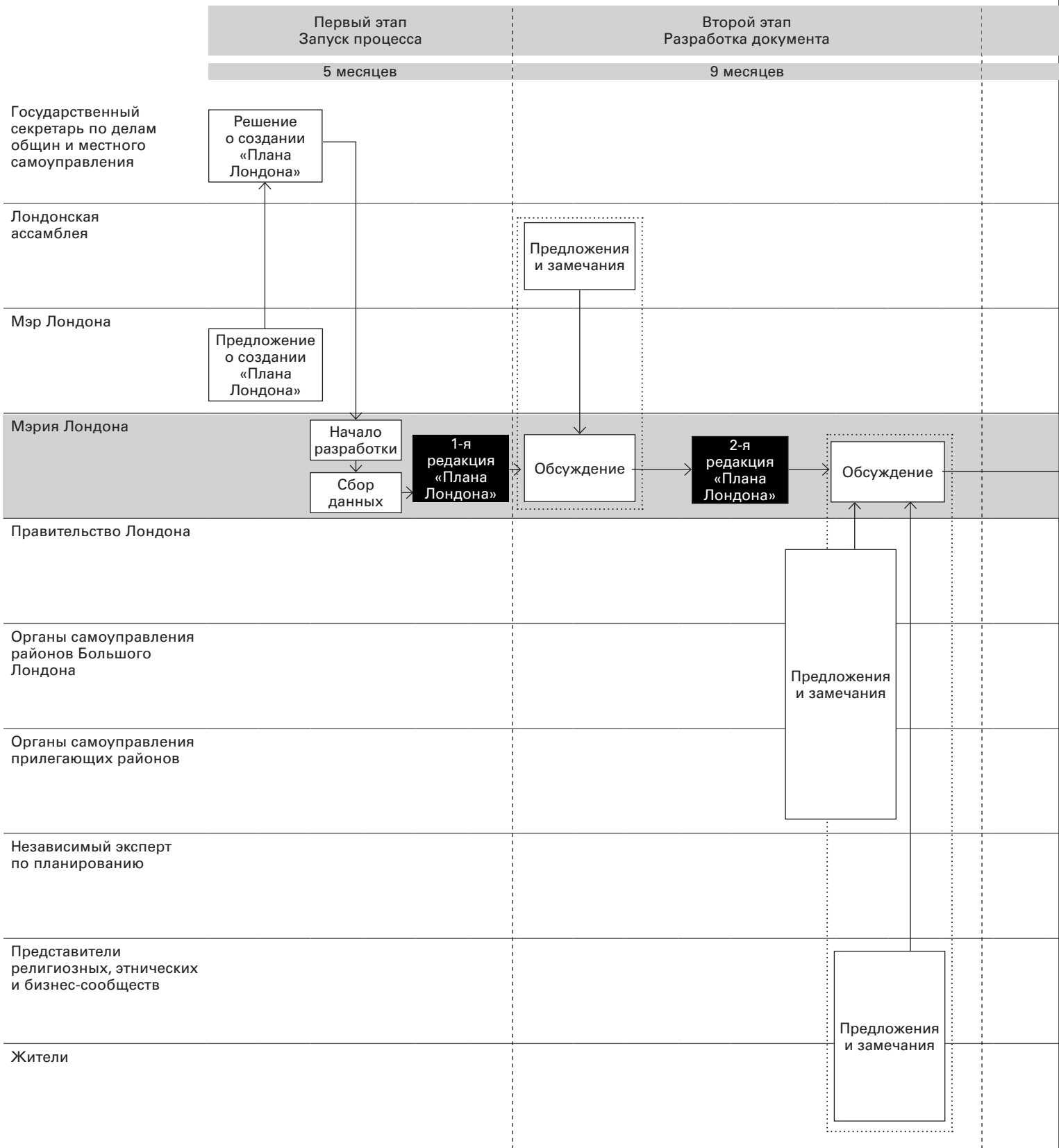


Участники подготовки и утверждения «Плана Лондона»
Participants in the process of developing the London Plan

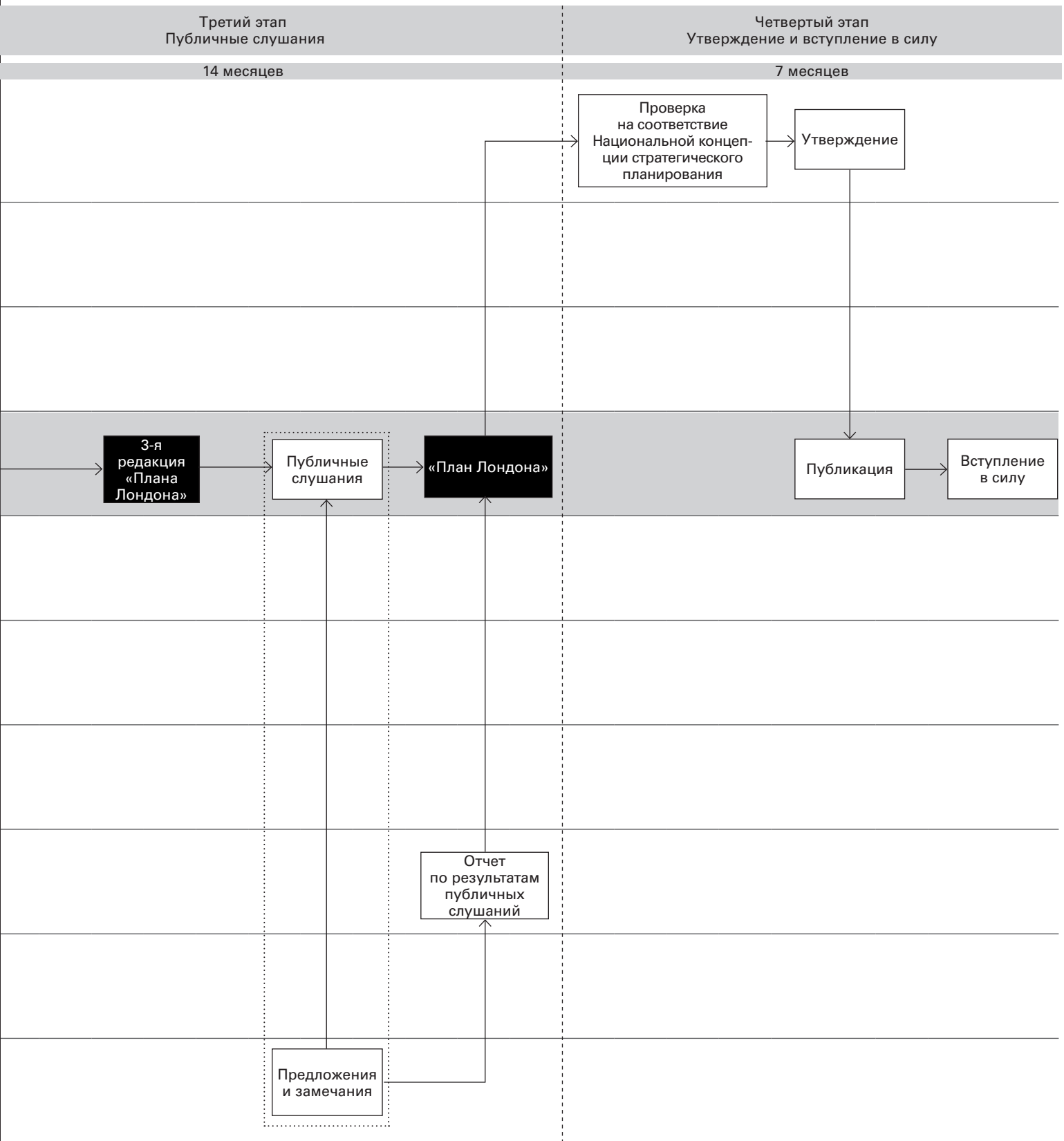
и организаций, представляющих интересы различных этнических и религиозных групп.

«План Лондона» корректируется в соответствии с полученными комментариями и предложениями указанных лиц и организаций. Документ также проходит проверку на соответствие Национальной концепции стратегического планирования, которую осуществляет государственный секретарь по делам общин и местного самоуправления. Перед публикацией окончательной редакции «Плана» он назначает эксперта — представителя инспекции по планированию при Министерстве по делам общин и местного самоуправления Великобритании, независимого от региональной власти и муниципальных органов, который проверяет, участвовали ли в разработке стратегии все заинтересованные лица, а также были ли учтены мнения жителей. Всего от имени инспекции процесс планирования во всех регионах страны контролируют около 250 независимых экспертов, которых в каждом случае назначают в соответствии с опытом и компетенцией. Эксперту помогают несколько ассистентов.

Общественная экспертиза проходит в несколько этапов и занимает время до полутора лет. Первый этап включает сбор комментариев и предложений на сайте администрации города (www.london.gov.uk, проект стратегии находится в открытом доступе), а также в здании администрации, где каждый желающий может ознакомиться с проектом. В течение 12 недель любой житель города в письменном или электронном виде предоставляет свои замечания и вопросы к обсуждению на публичных слушаниях.



Технологическая карта подготовки «Плана Лондона»
Process diagram of the development of the London Plan



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

По истечении этого срока независимый эксперт и группа его помощников рассматривают полученные комментарии и вопросы. Далее независимый эксперт утверждает список лиц, приглашенных к участию в публичных слушаниях: обычно это представители компетентных органов, различных сообществ, а также авторы вопросов, отобранных для обсуждения. Публичные слушания проводятся в зале Сити-холла, вмещающем 250 человек, их расписание вывешивается на сайте администрации как минимум за неделю до назначенной даты. В ходе публичных слушаний озвучиваются разные точки зрения, эксперты и представители компетентных ведомств дают свои оценки. По итогам публичных слушаний независимый эксперт направляет мэру комментарии и рекомендации для учета в окончательной редакции стратегии пространственного планирования. Мэр волен учесть полученные отзывы или отклонить их, опубликовав обоснование принятого решения.

Стратегия пространственного развития Лондона предполагает возможность актуализации и обновления. Вопрос о своевременной редакции или переиздании стратегии инициируется по усмотрению мэра. Все изменения, точно так же как и первый «План», проходят стадии согласования с заинтересованными лицами и ведомствами, а также публичные слушания и представляются для одобрения госсекретарю.

«План Лондона» был существенно пересмотрен дважды — в феврале 2008 и в июле 2011 года. Сейчас на стадии общественной экспертизы находится его новая редакция.

Разработка и создание стратегии пространственного развития в Лондоне — законодательно установленный процесс с утвержденным списком лиц и ведомств, участвующих в ее принятии. Мэр Лондона не только координирует всех участников, но является главным действующим лицом, определяющим видение будущего города. Предусмотренный законом порядок утверждения «Плана» гарантирует вовлечение всех заинтересованных сторон, обеспечивая учет различных точек зрения и баланс между интересами различных групп. В то же время документ устанавливает приоритет стратегических интересов агломерации над стремлениями отдельных районов и видением отдельных категорий граждан.

2. Инструменты планирования и содержание стратегии

2.1. Инструменты планирования и данные

В процессе разработки стратегии используется ряд инструментов планирования, в том числе всесторонний анализ данных и компьютерное моделирование.

Более 15 организаций предоставляют сводные отчеты, отражающие текущие характеристики городской среды. Бóльшая часть информации поступает из отдела национальной статистики, а также Администрации Большого Лондона и государственных органов исполнительной власти: Министерства транспорта, Агентства по охране окружающей среды и др. Используются и исследования сторонних консультантов (Savills Hepher Dixon, Atkins, DTZ Consulting и др.), отражающие доступность существующих ресурсов, возможности и потенциал их использования, а также прогнозы в случае роста потребностей или спроса.



Структура модели Meplan
Structure of the Meplan model

Для интегрированного моделирования применяется программное обеспечение Meplan, производное от модели «городского мультипликатора» Лоури[1], выявляющего зависимость территориальной структуры города от особенностей развития секторов его экономики. Модель Meplan строит связи между транспортом и землепользованием, а также позволяет прогнозировать изменение одного из параметров при изменении другого. Согласно этой модели, чем выше транспортная доступность земельного участка и ниже стоимость транспортных издержек, тем больше вероятность изменения вида землепользования от жилого к коммерческому.

Использование компьютерного моделирования позволяет сократить разрыв между ожиданиями и результатами, полученными при реализации «Плана».

2.2. Содержание стратегии

Нынешний «План Лондона» значительно отличается от первой версии, опубликованной в 2004 году мэром Кеном Ливингстоном, но в нем прослеживается преемственность стратегических целей и задач развития агломерации.

В первом «Плане» был сделан акцент на позиции Лондона как одного из ведущих глобальных городов мира, крупнейшего экономического и финансового центра. В документе уделялось особое внимание значению Лондона в мировом масштабе, а также его роли драйвера роста экономики всей Великобритании. «План» не только координировал стратегические решения органов местной власти, но и сигнализировал международному сообществу об уверенном видении будущего города. В значительной степени тот документ был рассчитан на поддержку со стороны бизнеса и национального правительства.

Кроме того, особое внимание в первой версии «Плана» уделялось темпам роста численности населения и рабочих мест. За предыдущие 15 лет население Лондона увеличилось на 550 тыс. человек (для сравнения: это все население Шеффилда). В соответствии с представленным в «Плане» прогнозом в следующие 15 лет Лондон поглотит еще 770 тыс. человек — количество населения, равное численности Лидса. В документе неоднократно подчеркивалось, что к 2026 году прогнозируемая численность населения города вырастет до 8,7 млн человек. В первой версии «Плана» говорилось, что необходимо сформировать стратегию действий в условиях столь интенсивного роста

1 Модель Лоури — модель, выявляющая зависимость экономической и территориальной структуры города от особенностей развития и специализации базового (градообразующего) и обслуживающего секторов экономики. Развитие базовых производств ведет к росту сектора услуг; их расширение, соответственно, — к росту занятости и увеличению численности населения. При известном росте базового сектора модель позволяет рассчитать предполагаемую численность жителей города.

и для этого понадобится привлечь государственные инвестиции в развитие города. «План Лондона» использовался в переговорах с центральным правительством для обоснования необходимости выделения дополнительных средств на транспортное и жилищное строительство.

В 2008 году новым мэром был избран Борис Джонсон, которого поддерживали жители внешних районов Большого Лондона. Стратегия развития была пересмотрена, а «План» переиздан в 2011 году, причем изменения коснулись не только его структуры и содержания, но и общих подходов. Акцент был смещен в сторону качества жизни и городской среды. В задачи нового «Плана» входило не только эффективное решение вопросов, связанных с интенсивным ростом, но и разработка стратегии превращения Лондона в «лучший большой город для жизни».

Курс нового мэра характеризуется более мягкой политикой городской администрации по отношению к отдельным районам, подразумевающей бóльшую автономию органов местного самоуправления в принятии решений по сравнению с курсом его предшественника. Кен Ливингстон нередко использовал стратегию пространственного развития города для повышения плотности жилой застройки в отдельных районах и размещения производств, например мусороперерабатывающего завода, вопреки мнению местных органов власти.

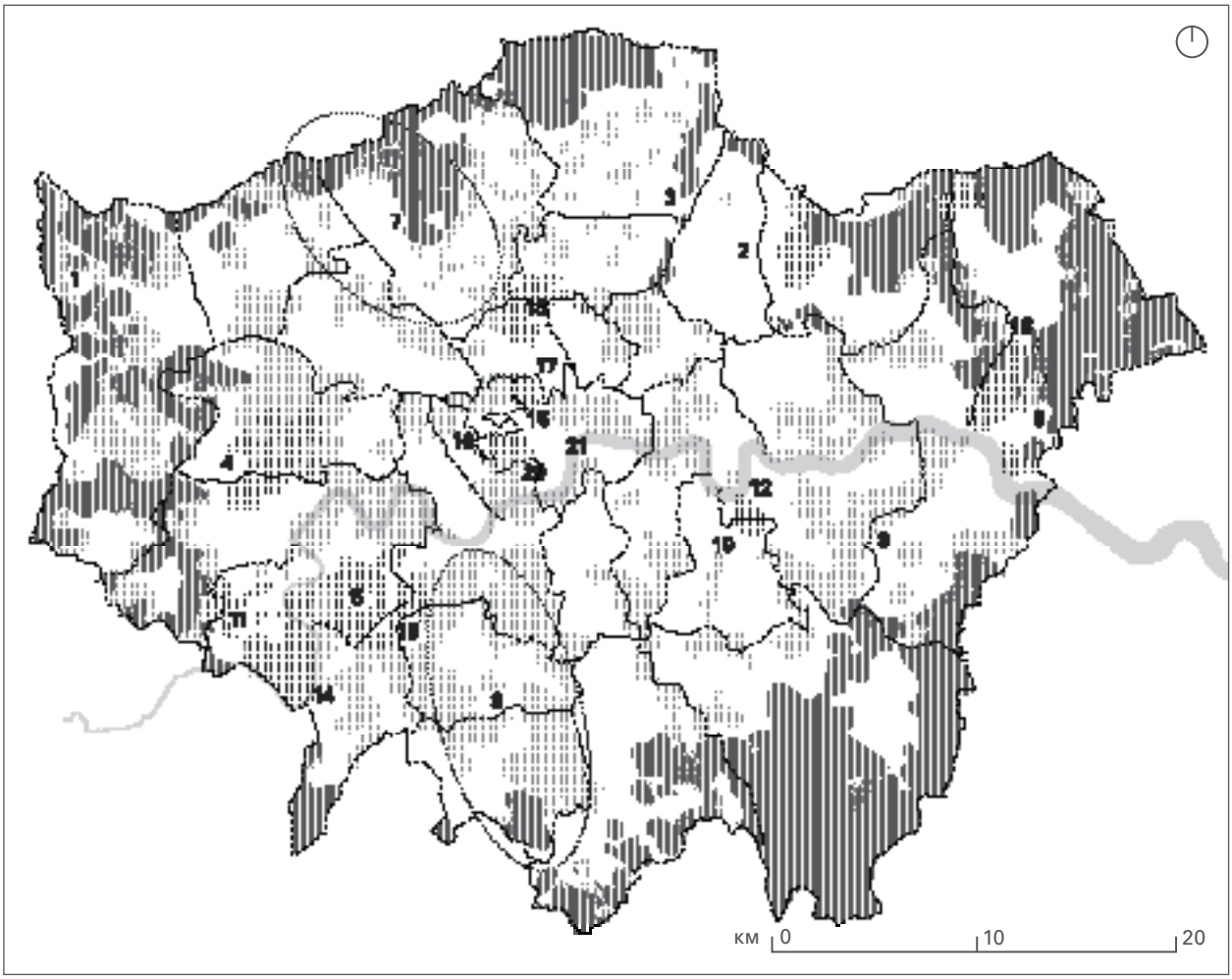
Кроме того, полномочия муниципальных органов были расширены в результате реформы местного самоуправления, которая прошла в Великобритании в 2011 году. Согласно принятому закону (Localism Act 2011) муниципальные органы вправе самостоятельно принимать решения по вопросам землепользования, за исключением вопросов, имеющих стратегическую важность для всего Лондона.

В новой версии стратегии цели были сформулированы более точно, а положения о проблемах социального неравенства, бедности и дискриминации — убраны. Вместо этого отдельно прописана задача улучшения состояния окружающей среды и смягчения последствий изменения климата. Всего принятый в 2011 году «План» содержит шесть стратегических целей, поставленных перед Лондоном:

— Успешно решать задачи, связанные с ростом экономики и численности населения.
— Быть успешным и конкурентоспособным на международной арене городом.
— Иметь разнообразные, развитые, безопасные и доступные районы.
— Быть городом, в котором приятно находиться.
— Стать мировым лидером по улучшению состояния окружающей среды.
— Быть городом, где каждый имеет легкий, безопасный и быстрый доступ к рабочим местам и услугам.

Цели стратегии намеренно не выстроены в иерархическом порядке — они равнозначны. Достижение каждой из них требует решения конкретных задач, и для каждой указаны ключевые показатели эффективности (КПЭ), позволяющие осуществлять мониторинг реализации стратегии.

Для проверки выполнения «Плана» в 2011 году были представлены 24 КПЭ, информация о которых отслеживается ежемесячно. Для большей части КПЭ отсутствуют



Королевские, региональные и городские парки Лондона
London's Royal, Regional and Metropolitan Parks

Региональные парки:
Regional Parks:

1. Колн-Вэлли
Colne Valley

2. Лес Эппинг
Epping Forest

3. Ли Вэлли
Lee Valley

4. Остерли-парк
Osterley Park

5. Ричмонд-парк*
Richmond Park*

Проекты новых региональных парков:
Regional Park Opportunities

6. Заповедник Лондон-Риверсайд
London Riverside Conservation Park

7. Северный район
Northern Area

8. Юго-восточная зеленая полоса
South East Green Chain

9. Уондл Вэлли (границы парка на рассмотрении)
Wandle Valley (boundaries under consideration)

Городские парки:
Metropolitan parks:

10. Блэкхет
Blackheath

11. Парк Буши*
Bushy Park*

12. Гринвичский парк*
Greenwich Park*

13. Хампстед-Хит
Hampstead Heath

14. Хамптон Корт Парк (Хоум-парк)
Hampton Court Home Park

15. Гайд-парк*
Hyde Park*

16. Кенсингтонские сады*
Kensington Gardens*

17. Риджентс-парк*
Regents Park*

18. Темза Чейз Форест
Thames Chase Community Forest

19. Уимблдон Коммон
Wimbledon Common

Прочие королевские парки:
Other Royal Parks:

20. Грин-парк
Green Park

21. Сент-Джеймс парк
St James's Park

Возможное расположение региональных парков
Regional parks opportunities

*Королевские парки
*Royal parks

целевые значения — реализация «Плана» и достижение поставленных в нем целей анализируются с точки зрения положительной или отрицательной динамики.

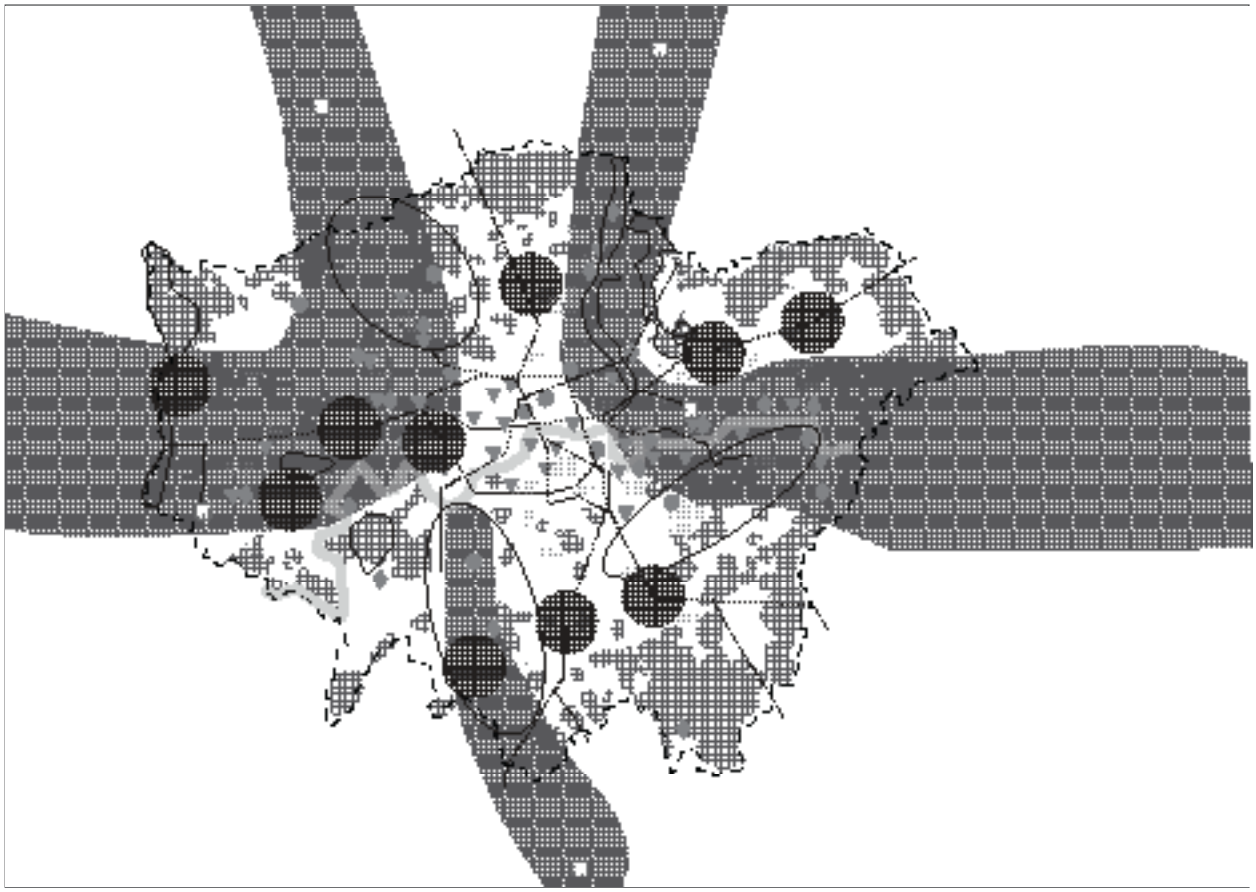
Ежегодно на сайте Администрации Большого Лондона (www.london.gov.uk) публикуется отчет, предоставляющий подробную информацию о реализации стратегии со значениями по каждому КПЭ. Последний опубликованный отчет свидетельствует о положительных результатах реализации стратегии по четырнадцати КПЭ, а также отражает неоднозначный или неудовлетворительный результат для десяти КПЭ. Среди основных нерешенных задач — недостаточный объем жилищного строительства, в том числе доступного жилья, сокращение площади земель производственного назначения и открытых пространств, а также переполненность классов начальной школы.

При переиздании «Плана» изменилась структура документа. В версии 2004 года значительное внимание уделялось месту Лондона в мире, а также общим принципам устойчивого развития. Кроме того, некоторые задачи «Плана» повторялись в разных разделах. Так, задачи по оптимизации плотности жилищной застройки и улучшению обеспечения социальной инфраструктурой встречались сразу в трех главах. По желанию Бориса Джонсона новая версия «Плана Лондона» стала короче, яснее и проще для восприятия. Она четко структурирована по разделам, что позволяет быстро найти нужную информацию.

В действующей версии «Плана Лондона» представлено восемь глав:

— Общий контекст и цели планирования (демография, внешние силы и качество жизни).
— Территории (субрегионы, Внешний Лондон, Внутренний Лондон, центральные деловые зоны, приоритетные территории развития, городской центр).
— Население (здравоохранение, жилищная политика и социальная инфраструктура).
— Экономика (структура экономики и занятость).
— Меры реагирования на изменение климата (смягчение последствий изменения климата и адаптация к ним, утилизация отходов и борьба с загрязнением).
— Транспорт (повышение мобильности, интеграция застройки территорий с развитием транспортной системы).
— Жилые районы и окружающие территории (сохранение исторической застройки и ландшафта, борьба с атмосферным и шумовым загрязнением, повышение эффективности использования гидрографической сети).
— Реализация, мониторинг и проверка выполнения «Плана».

«План Лондона» представляет собой гибкий инструмент планирования территориальной структуры города, обеспечивающий комплексный подход к ее формированию. При этом стратегические цели и приоритеты планирования могут быть изменены в зависимости от динамики социальных и экономических процессов. Постепенный перенос акцента с позиционирования британской столицы как глобального центра на формирование качественной



Пример комплексной карты, иллюстрирующей ключевые элементы развития Большого Лондона. Источник: london.gov.uk
An example of an integrated plan of London showing the most important elements of London's development

Зеленые зоны
Green areas

Проекты новых региональных парков
Projects of new Regional parks

Железные дороги
Railway

Зоны перспективного развития
Zones of perspective development

Точки роста
Development area

Шумовые коридоры
Noise corridors

Зоны возможного расположения региональных парков
Regional parks opportunities

среды и совершенствование развития территорий города с опорой на местные ресурсы демонстрирует одновременно и смещение вектора политической конъюнктуры, и определенную преемственность общего видения будущего Большого Лондона.

3. Формат стратегии, ее роль и место в существующей системе управления пространственным развитием

3.1. Положение стратегии в существующей иерархии документов планирования

Изданный «План» не является исчерпывающим. Он тесно связан с другими документами в существующей системе управления пространственным развитием. «План» не должен противоречить Национальной концепции стратегического планирования и учитывает отраслевые стратегии развития Большого Лондона: транспортную стратегию (The Mayor'sTransport Strategy), стратегию экономического развития (The Mayor's Economic Development Strategy), экологические стратегии (Mayor's Environmental Strategies), а также стратегии развития культуры (The Mayor's Cultural Strategy) и здравоохранения (The Mayor's Health Inequalities Strategy).

В соответствии с заявленными в стратегии целями отдельно публикуется «План реализации». Советы районов, в свою очередь, издают планы местного развития, которые учитывают все вышеперечисленные документы и представляют детализированные направления развития территорий и конкретные проекты для реализации. Проверка соответствия локальных планов общей пространственной стратегии развития города входит в обязанности мэра Лондона.

Помимо местных планов существует ряд нормативных документов, уточняющих параметры для отдельных проектов и территорий: «Дополнительные указания к планированию» (Supplementary Planning Guidance) и «Концепции планирования перспективных территорий» (Opportunity Area/Intensification Area Frameworks).

3.2. Оформление документа

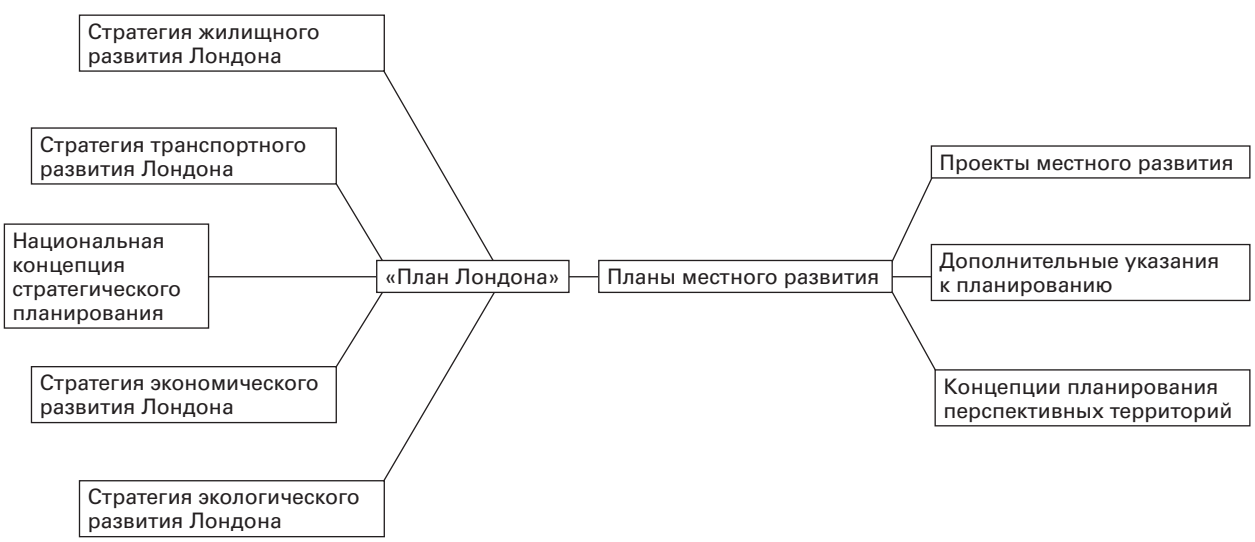
Стратегия пространственного развития британской столицы содержит 313 страниц, включая иллюстрации, диаграммы, таблицы и картосхемы в каждом из разделе документа.

Ввиду общего характера «Плана Лондона» степень детализации представленной в нем информации находится на достаточно низком уровне. Для всех направлений территориального планирования заданы только векторы развития, без указания четких целевых показателей и сроков. То же можно сказать и об указанных в «Плане» проектах, которые часто схематично отражены на общей карте города без указания локализации и масштаба, а также срока реализации.

Стратегия пространственного развития предполагает активное участие общественности в процессе ее принятия и реализации, поэтому документ изложен доступным для широкой аудитории языком. На сайте Администрации Большого Лондона (www.london.gov.uk) представлены все официальные версии «Плана», основные изменения, а также проекты новых редакций и расписание общественных слушаний. Широкой аудитории доступны и мониторинговые отчеты об исполнении «Плана», результаты публичных

2004	2008	2011
Сохранить прежние физические размеры города, несмотря на рост численности населения	Сохранить прежние физические размеры города, несмотря на рост численности населения	Успешно решать задачи, связанные с ростом экономики и численности населения
Быть городом более удобным для жизни	Быть здоровым и более комфортным городом	Быть успешным и конкурентоспособным на международной арене городом
Быть успешным городом с сильным и устойчивым экономическим ростом	Быть успешным городом с сильным и устойчивым экономическим ростом	Иметь разнообразные, развитые, безопасные и доступные районы
Содействовать социальной интеграции, решению проблем бедности и дискриминации	Содействовать социальной интеграции, решению проблем бедности и дискриминации	Быть городом, в котором приятно находиться
Улучшить мобильность жителей Лондона	Улучшить мобильность жителей Лондона	Стать мировым лидером по улучшению состояния окружающей среды
Быть более привлекательным и зеленым городом	Быть образцовым городом в области адаптации к изменению климата и смягчения его последствий	Быть городом, где каждый имеет легкий, безопасный и быстрый доступ к рабочим местам и услугам

Изменение стратегических целей «Плана Лондона»
Shifts in strategic goals of the London Plan



Структура документов управления пространственным развитием
Structure of documents for managing spatial development

экспертиз, а также дополнительные отраслевые программы и предписания.

Ознакомиться со стратегией пространственного развития Лондона можно по будним дням и в здании городской администрации. Здесь же выдают печатную или аудиоверсию «Плана», а также его краткое изложение на одном из десяти иностранных языков: китайском, вьетнамском, греческом, турецком, арабском, бенгальском, гуджаратском, а также на панджаби, урду и хинди. Открытость процесса планирования и доступность стратегии пространственного развития позволяют принимать активное участие в формировании будущего города значительному числу заинтересованных лиц. Важную роль в процессе разработки, согласования и утверждения стратегии, а также ее воплощения в жизнь играет мэр Лондона. В его обязанности входят принятие решения о разработке или изменении «Плана», координация процесса согласования с заинтересованными лицами и ведомствами, а также контроль взаимодействия с более низкими уровнями территориального планирования.

«План Лондона» представляет собой комплексную стратегию территориального развития города, разработанную на основе участия всех заинтересованных лиц. Утвержденные законодательно права и обязанности стейкхолдеров обепсечивают механизм эффективного взаимодействия для поиска общественного консенсуса.

Стратегия территориального развития Большого Лондона обеспечивает приоритет общих целей агломерации над интересами отдельных районов, а также учитывает планировочные решения, принятые в соседних территориально-административных образованиях.

Важную роль в процессе разработки, согласования и утверждения стратегии, а также ее воплощения в жизнь играет мэр Лондона. В его обязанности входят принятие решения о разработке или изменении «Плана», координация процесса согласования с заинтересованными лицами и ведомствами, а также контроль взаимодействия с более низкими уровнями территориального планирования. Возможность актуализировать и заменять принятый документ в зависимости от внешних условий обеспечивает стратегии гибкость. Необходимость актуализации отслеживается с помощью постоянного мониторинга показателей эффективности, позволяющих оценивать реалистичность поставленных целей, результативность действий, а также тенденции в формировании будущей пространственной структуры города.

Создание стратегии пространственного развития позволило Лондону значительно увеличить объем вложений в транспортную инфраструктуру. Государственные расходы на систему общественного транспорта в Лондо-

не выросли с £704 млн в 2000–2001 годах до £6,3 млрд в 2008–2009 годах (почти на 800%). Увеличился и объем прямых иностранных инвестиций — по этому показателю Лондон занимает лидирующее место среди всех городов Европы, опередив в 2013 году по количеству новых проектов Париж с двойным отрывом. «План Лондона» является элементом бренда города, расставляет приоритеты развития и заявляет об уверенном видении будущего, что стимулирует привлечение частных инвестиций.

Подобный эффект реализации стратегического плана интересен и для Москвы с точки зрения увеличения притока иностранного капитала, а также повышения рейтинга города среди других мегаполисов мира.

Автор текста
Елена Путилова

Приложение 1. Ключевые показатели эффективности реализации «Плана Лондона» и результаты последнего мониторинга

Стратегическая цель*	Ключевой показатель эффективности	Значение	Результаты последнего мониторинга (2012–2013 гг.)	
1, 4, 5, 6	Максимальное увеличение доли нового строительства на застроенных территориях	Обеспечение по меньшей мере 96% нового строительства на ранее застроенных территориях	+/–	Количество утвержденных единиц строительства нового жилья на 2,2% выше целевого показателя, но введенных в эксплуатацию на 0,3% ниже
1, 2, 3	Оптимизация плотности жилой застройки	Обеспечение соответствия распределению плотности и матрице плотности[1] более 95% новой застройки	+/–	Показатель все еще ниже целевого значения, но значительно увеличился по сравнению с предыдущим годом (с 40% до 58%)
4, 5	Минимизация потерь открытых пространств	Нулевые потери открытых пространств, подлежащих охране в планах местного развития, вследствие новой застройки	–	Потери зафиксированы, включая 0,6 га неохраняемых открытых пространств
1	Увеличение предложения нового жилья	Строительство минимум 32 210 жилых единиц в год	–	На 18% ниже целевого значения
1, 3	Увеличение предложения доступного жилья	Строительство 13 200 доступных жилых единиц в год	–	Ниже целевого значения. Доля доступного жилья сократилась на 1% относительно предыдущего года
1	Сокращение неравного досупа к медицинским услугам	Сокращение разницы в средней ожидаемой продолжительности жизни между жителями наиболее и наименее благополучных районов Лондона (отдельно по гендерному признаку)	+	Разница снизилась незначительно относительно предыдущего года
2	Содействие экономической активности	Увеличение доли трудоспособного населения в 2011–2031 гг.	+	Значение увеличилось на 1% относительно предыдущего года. Также сократился разрыв между Лондоном и средним значением по Великобритании
2	Обеспечение достаточных объемов строительства офисных пространств	Увеличение количества разрешений на строительство офисных площадей в три раза относительно введенных в эксплуатацию за последние три года	+	За последние три года количество выданных разрешений на строительство в семь раз превышает количество введенных в эксплуатацию офисных площадей
2	Обеспечение достаточного количества земельных участков для создания новых рабочих мест	Умеренная конверсия (преимущественное сохранение) промышленных территорий в соответствии со значениями в Руководстве по стратегическому планированию	–	Потери земель промышленного назначения сокращены, но по-прежнему являются на 100% выше утвержденных значений
2, 3	Повышение уровня занятости во внешних районах Лондона	Увеличение числа занятых во внешних районах Лондона	+	Количество занятых увеличилось на 4,1% относительно предыдущего года
3	Повышение уровня занятости среди социально незащищенных слоев населения	Сокращение разрыва в уровне занятости между различными этническими группами. Сокращения различий в объеме выданных пособий для родителей-одиночек в Лондоне по сравнению с Англией и Уэльсом	+/–	Различие между уровнем занятости продолжает сокращаться, также как и различия в размере пособий, но меньше, чем за пределами Лондона
1, 2, 3	Повышение уровня обеспеченности социальной инфраструктурой и соответствующими услугами	Сокращение среднего количества учащихся в классах начальной школы	–	Продолжается увеличение размеров классов
6	Сокращение уровня автомобилизации и повышение доли общественного транспорта в пассажирских перевозках	Превышение темпов роста доли общественного транспорта над темпами роста доли личных автомашин в общем объеме перевозок	+	Повышается уровень использования общественного транспорта, уровень автомобилизации сокращается

Стратегическая цель*	Ключевой показатель эффективности	Значение	Результаты последнего мониторинга (2012–2013 гг.)	
1, 6	Сокращение уровня автомобилизации	Нулевой рост интенсивности автомобильного движения	+	Уровень трафика в Большом Лондоне сокращается
3, 4, 6	Повышение уровня использования велосипедного транспорта	Повышение доли поездок на велосипеде с 2% в 2009-м до 5% в 2026 г.	+	Относительно предыдущего года в день совершается на 10 тыс. больше поездок на велосипеде
6	Повышение эффективности использования гидрографической сети для пассажирских и грузовых перевозок	Увеличение трафика пассажиро- и грузоперевозок по водным путям на 50% в период 2011–2026 гг.	+/–	Количество перевозок пассажиров возросло, количество грузоперевозок незначительно сократилось
2, 6	Увеличение количества рабочих мест в зонах высокой доступности общественного транспорта	Обеспечение в 5 и 6-й зонах[2] минимум 50% проектов офисной застройки B1[3]	+/–	Показатель на 1% выше целевого значения, но для категории B1 показатель на 12% ниже целевого значения
5	Сохранение биоразнообразия	Нулевые потери природоохранных земель[4]	+	Потери природоохранных земель не зафиксированы
4, 5	Повышение доли перерабатываемых или превращаемых в компост ТБО, сокращение площадей свалок	Повышение доли переработанных или превращенных в компост отходов до 45% к 2015 г. и снижение до 0% доли биоразлагаемых или поддающихся переработке отходов на свалках к 2031 г.	+	Уровень переработки ТБО достигает 30% и продолжает увеличиваться, объем свалок значительно сокращается
5	Сокращение объемов выбросов углекислого газа за счет новой застройки	Сокращение средней годовой доли выбросов углекислого газа по жилой застройке к 2016 г. и по всей застройке к 2019 г.	+	Значение сокращения объемов выбросов на 11% выше установленного для жилой застройки (25%)
2	Увеличение количества электроэнергии, вырабатываемой из возобновляемых источников	Производство 8550 ГВт·ч электроэнергии из возобновляемых источников к 2026 г.	+	Объем электроэнергии, вырабатываемой из возобновляемых источников увеличился на 25%
4,5	Увеличение количества зеленых насаждений	Увеличение общей площади озелененных кровель в центральной деловой зоне	+	Общая площадь озелененных кровель увеличилась на 150% между 2007 и 2012 гг.
3	Улучшение гидрографической сети	Восстановление 15 км рек и каналов в 2009–2015 гг. и дополнительно 10 км к 2020 г.	+	Восстановлено более 12 км речной сети
2, 4	Сохранение и ревитализация культурного наследия и общественных пространств	Сокращение доли объектов культурного наследия, подверженных риску	+	Доля объектов культурного наследия, подверженных риску, сократилась

* Примечание. Номерам в столбце соответствуют следующие цели:
1. Успешно решать задачи, связанные с ростом экономики и численности населения.
2. Быть успешным и конкурентоспособным на международной арене городом.
3. Иметь разнообразные, развитые, безопасные и доступные районы.
4. Быть городом, в котором приятно находиться.
5. Стать мировым лидером по улучшению состояния окружающей среды.
6. Быть городом, где каждый имеет легкий, безопасный и быстрый доступ к рабочим местам и услугам.

1 Матрица плотности — таблица оптимальной плотности застройки жилых районов в соответствии с расчетами доступности общественного транспорта и оценки наличия земельных участков. Рассчитывается делением совокупного числа жилых единиц на общую площадь участка. При смешанном использовании недвижимость другого назначения не учитывается.

2 Зоны 5 и 6-го уровня доступности общественного транспорта (Public Transport Accessibility Level) по шкале от нуля — низкая доступность до шести — высокая доступность.

3 B1 — категория использования коммерческой недвижимости, предполагающая размещение пространств для офисов (кроме финансовых и консалтинговых услуг), научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, а также любой производственной деятельности, которая может осуществляться в жилом районе без ущерба окружающей среде при отсутствии специфичных запахов, шумов, вибраций, испарений, дыма, пепла, сажи и пыли.

4 Особо охраняемые природные территории (Sites of Importance for Nature Conservation — SINCs) — территории стратегического значения для сохранения биоразнообразия. В общей сложности выделено около 1400 ООПТ, покрывающих 20% площади Большого Лондона. ООПТ разделены на три категории: общегородского (например, Ричмонд-парк), муниципального и районного значения, обеспечивающие быстрый доступ к зеленым зонам для жителей.

Беседовала
Елена Путилова

Грег Кларк: Москва похожа на Сеул 30-летней давности

Greg Clark: Moscow is similar to Seoul 30 years ago



Грег Кларк — эксперт по оценке развития городов, старший научный сотрудник Urban Land Institute (ULI); председатель форума ОЭСР «Агентства местного развития и инвестиционные стратегии» в Париже. Консультирует международные корпорации (Cap Gemini, Siemens, Microsoft, Linklaters) по ывопросам развития. Приглашенный эксперт по вопросам развития более чем в 30 городах мира

Каковы ключевые элементы стратегии развития больших городов, с населением от 5 миллионов? Есть ли что-то общее для всех?

Что объединяет большие города? В какой-то исторический момент все они пережили быструю урбанизацию и как результат беспорядочный рост. В них появились условия для создания агломераций и появления полицентрических структур — невозможно, чтобы в городе с десятимиллионным населением был всего один центр. За последние 200 лет примерно 10–20 городов с населением 10 млн проделали этот путь. Москва где-то в его середине. Вопрос в том, насколько хорошо ваш город усваивает уроки прошлого, насколько быстро он готов меняться и насколько эффективно воспринимать разнообразные инновации, чтобы продолжать развиваться.

Возьмем, к примеру, Лондон, Нью-Йорк и Париж — три больших западных города. Для этих городов разработка и внедрение доступной транспортной системы были жизненно необходимы, но у них ушло от 15 до 75 лет на то, чтобы это сделать. Если мы посмотрим на Гонконг, Сингапур, Сеул и Токио, создание общественного транспорта для которых было не менее важной задачей, то они с ней справились за 20–25 лет. Эти города Азии начали на 15 лет позднее и уложились в половину срока.

Что сейчас происходит в Шанхае и Пекине? Да все то же. 25 лет спустя им хватило уже четверти того срока, который когда-то потратили Лондон, Нью-Йорк и Париж. Ключевые элементы стратегии развития города в 10 млн всем прекрасно известны.

То есть, в первую очередь необходимо решение именно транспортной проблемы?

Да, внедрение доступной, быстрой, эффективной и надежной системы общественного транспорта, которая позволяет обеспечить выполнение других задач. В частности, решение задачи быстрого и бесперебойного перемещения огромных масс людей между спальными и деловыми районами. Кроме того, такая система сокращает количество машин на дорогах и вызванных этим пробок. Меняются пространственные отношения: там, где хорошо работает общественный

транспорт, людей можно селить гораздо плотнее. Зоны, которые находятся в пределах центра, можно диверсифицировать, создав несколько деловых «очагов» вместо одного. Тут финансовый район, там креативный сектор, здесь IT-центр, там логистическая платформа, тут промышленная зона... Все возможно с хорошим общественным транспортом. Реализация качественной стратегии развития общественного транспорта дает возможность использовать территории оптимальным образом. Причем не важно, с какой точки зрения — общественного блага, экономики или экологии.

Во-вторых, необходимо заняться жилищными программами. Бóльшая часть населения 10-миллион-

Вопрос в том, насколько хорошо ваш город усваивает уроки прошлого, насколько быстро он готов меняться

ного города живет в условиях, далеких от идеальных. Увеличить количество жилья и улучшить его качество можно только одним способом — уплотнением. Таким образом, необходимо найти правильные места, которые обслуживает система общественного транспорта, и построить там хорошие, доступные дома, куда сможет въехать много людей. Важно также убедить горожан, что селиться теснее — нормально, а для этого нужно обеспечить все удобства, парки, общественные пространства и все прочее, что позволит им мирно сосуществовать при столь плотной застройке. Вот вам и жилищная стратегия. Она должна представлять собой сочетание государственных, частных и некоммерческих программ, рассчитанных на разный уровень дохода. Каждый человек мечтает улучшить свои жилищные условия. Всем нам свойственно желание переселиться в более подходящее место, чем то, в ко-

Какой город больше всего похож на Москву по своим потребностям? Сеул тридцатилетней давности. Я серьезно

тором мы проживаем. Особенно важно для городских властей, если они не хотят социальных потрясений, улучшать жилищные условия беднейших слоев населения. В целях повышения уровня жизни горожан и увеличения ее продолжительности этот аспект просто необходим.

В-третьих, экономическая стратегия. Она заключается в определении главных экономических ресурсов, которые есть у города. Вот, например, хороший бизнес-климат. Нужно понять, хотят ли люди вкладывать сюда деньги? Мечтают ли иностранные таланты переехать к нам? Планируют ли международные компании разместить здесь свои штаб-квартиры?

Насколько мы привлекательны для предпринимателей? Если есть бизнес-климат — это хорошо. Потом следует приглядеться к существующим ресурсам. Есть ли у нас местные компании, которые выиграют от дальнейшей специализации? И если да, то смогут ли они выйти на мировой уровень, чтобы привлечь в страну дополнительный доход?

Это все, конечно, азы. Но их важно понимать. Итак, транспорт, землепользование, жилье и экономика. Если с ними правильно разобраться, то половина успеха у вас в кармане. Но многое зависит и от административной системы, и от людей, стоящих у руля. Существующие институты власти следует адаптировать к реальной географии и экономике, а также обеспечить их эффективное взаимодействие друг с другом. Ведь хорошая городская стратегия должна быть интегрированной, в ней должны гармонично сочетаться экономика, жилье, транспорт и другие аспекты развития инфраструктуры. Жилье мы упомянули, но не сказали ни слова о здравоохранении, образовании и всем прочем. А есть ведь еще безопасность... Все вместе эти аспекты определяют хорошую городскую стратегию.

Хорошая городская стратегия должна быть интегрированной, в ней должны гармонично сочетаться экономика, жилье, транспорт и другие аспекты развития инфраструктуры

Вы можете назвать конкретные примеры эффективной работы городской стратегии?

Если рассматривать города с населением больше 10 млн, то в первую очередь это Лондон и Нью-Йорк, одному 2000 лет, другому — 400. Нью-Йорку за последние сто лет удалось решить множество проблем, особенно в том, что касается транспорта, жилья и землепользования. Лондон после Второй мировой войны пережил значительный упадок, но примерно с 1980-го дело пошло на лад, и за последние 35 лет наш город претерпел радикальную трансформацию. Оба эти города теперь весьма успешны. Им удалось оптимально использовать глобальный экономический подъем для развития инфраструктуры. Культурная стратегия тоже сыграла огромную роль: эти мегаполисы стали привлекательными для талантливых людей, предпринимателей, лидеров. Вот вам одна группа успешных городов.

В другую входят Сеул, Гонконг, Сингапур и Токио. У них разный масштаб: в Сингапуре проживают 6 млн, в Токио — 36. Разница немалая. Гонконг и Сеул где-то посередине. Каждому из этих четырех городов удалось добиться всего того, что я только перечислил, но значительно быстрее. Они внедрили эффективный транспорт, воплотили в жизнь жилищные программы, изменили принципы землепользования и экономические стратегии, занялись здравоохранением

и образованием. Давайте остановимся подробнее на последних аспектах. Посмотрите, как сильно удалось улучшить ситуацию в Сеуле, Токио, Сингапуре и Гонконге. У них высочайшие образовательные стандарты, серьезные подвижки в области приумножения человеческого капитала и улучшения государственной системы здравоохранения. Этим городам все удалось благодаря интегрированной стратегии развития.

Помимо них есть еще другие, которые находятся в начале пути. Шанхай движется в правильном направлении. Ему еще далеко до идеальной жилищной стратегии, с образованием надо серьезно поработать. С экологией не все гладко — слишком много людей до сих пор не отказались от автомобилей. Однако процесс пошел. Бразильские города Сан-Паулу и Рио жаждут подобных изменений, но еще даже не начали. Они себе примерно представляют стратегию, но пока не приступили к ее внедрению. Та же ситуация в Мехико. Стамбул только-только начал что-то подобное, а Лагос еще нет, как и Каир. Кстати, начала ли Москва?

Собирается начать. А можете перечислить лучшие, с вашей точки зрения, стратегические документы?

Выбрать сложно. Но все же я бы порекомендовал Концептуальный план Сингапура. Это долговременная стратегия развития города, которую пересматривают и дополняют каждые пять лет. В ней говорится обо всех упомянутых аспектах. Это практически образцовый документ городского планирования. Безусловно, интересны «Токио 2050», «Гонконг 2030», «Долговременный стратегический план развития Сеула»...

Но он же еще не готов? План Сеула?

Они сейчас разрабатывают новый, но старый, 2011 года, никуда не делся. Рекомендую «Сан-Паулу 2040» — отличный план. Также советую «Гаутенг 2055» — это стратегия развития Большого Йоханнесбурга. В Нью-Йорке сейчас разрабатывают новый план, а предыдущий был написан в 1996-м. Он назывался «Регион в опасности», очень его советую. Ну и, разумеется, «План Лондона» и «Региональный план Парижа» (SDRIF). Все это хорошие планы, которые немного отличаются друг от друга по структуре. Кто готовит план, кто его внедряет и кто финансирует — именно эти вопросы определяют итоговый результат. В одних случаях — я сейчас ничего нового не скажу — планы пишутся специально под получение денег от правительства, в других — чтобы скоординировать происходящие в городе изменения, в-третьих — чтобы привлечь частных инвесторов. Все это определяет отличия стратегий друг от друга.

А для кого писался «План Лондона»? Для правительства или для горожан?

Все стратегические планы разрабатываются не для горожан. Мало кто из них будет читать «План Лондона». Мне кажется, что роль лондонской стратегии немного отличается от нью-йоркской. Давайте их сравним. Лондон — такого же размера, как Нью-Йорк,

но с централизованной системой управления. Все расходы контролируются национальным правительством. Если Лондон хочет продолжать внедрять стратегию развития общественного транспорта, он должен доказать, что для устойчивого роста во всех областях, чтобы быть успешным и конкурентоспособным, ему просто необходимы вот эти новые железнодорожные пути. Город включает их в план, и становится очевидно, каким образом жилищные, транспортные, социальные и другие программы работают в единой связке. Городские власти уже могут попросить у правительства £30 млрд на транспорт.

То есть все-таки для правительства.

Выходит, что так. Власти Лондона представляют собой двухуровневую систему: 33 муниципалитета плюс одно правительство агломерации. И цель «Плана» также состоит в том, чтобы направить усилия муниципальных властей в нужное русло. «План Лондона» — это и бюджетная заявка для национального правительства, и инструкция для муниципальных властей, и даже что-то вроде инвестиционного буклета, поскольку в нем прописано, какие районы города требуют финансовых вливаний и активного участия девелоперов. Это приглашение частного сектора поучаствовать во вложении денег в экономику Лондона, своеобразный сигнал для рынка. Стратегия

Как узнать, что департаменты транспорта и образования, а также строительный и экономический работают сообща? Самый простой способ — убедиться, что они следуют единому плану

также значительно облегчает координацию усилий властей агломерации. После того как «План» принят, каждый отдел обязан действовать в соответствии с ним. В общем-то, в этом и состоит суть любого планирования, иначе несогласованные действия властей имели бы серьезные последствия. Как узнать, что департаменты транспорта и образования, а также строительный и экономический работают сообща? Самый простой способ — убедиться, что все они следуют единому плану.

Теперь посмотрим на Нью-Йорк. Есть PlaNYC. Он посвящен комфорту городской среды. Есть еще экономический план и масса других, на все случаи жизни. Но что представляет собой наибольшую проблему на региональном уровне? То, что город существует на стыке трех штатов: Нью-Йорка, Нью-Джерси и Коннектикута. То есть за все отвечают сразу три губернатора, и они не обязаны сотрудничать друг с другом. Что хотят, то и делают, на то и губернаторы. Если вам в Нью-Йорке нужна единая транспортная система, или система дорог и тоннелей, или общая жилищная программа, или экономическая модель, то надо как-то организовать слаженную работу руководства всех

трех штатов. 3 штата, 46 округов, больше 500 муниципалитетов — все это представляет собой значительную координационную проблему.

То есть в Лондоне план пишется для правительства, а в Нью-Йорке — для координации?

Выражаясь совсем просто, лондонский план создан для того, чтобы просить финансирования у национального правительства. В Нью-Йорке же идея в том, чтобы все муниципалитеты действовали согласованно и вкладывали деньги в одно и то же.

На опыт какого города, на ваш взгляд, стоит ориентироваться Москве? Какова наша главная проблема?

Какой город больше всего похож на Москву по своим потребностям? Сеул. Только тридцатилетней давности. Я серьезно. Просто поразительно, чего им удалось добиться. Это единственный пример того, как город

В Нью-Йорке идея в том, чтобы все муниципалитеты действовали согласованно и вкладывали деньги в одно и то же

третьего мира с населением более 10 млн превратился в город первого мира всего за тридцать лет. И стратегия Сеула ничем не отличалась от той, которую я вам уже в общих чертах описал. Начали они с того, что стали привлекательными для компаний-игроков глобального экономического уровня: Samsung, LG. Эти огромные корейские корпорации базировались в Сеуле. Одновременно с этим развивался транспорт, строилось жилье, промышленное производство выводилось за пределы центра, благоустраивались набережные и центр города. Были проведены чемпионат мира по футболу, Олимпиада. Появлялись парки, создавались общественные пространства, улучшалась образовательная система, экологическая обстановка. В общем, работы велись по всем фронтам. У Сеула все получилось, и это именно тот кейс, на который стоило бы обратить внимание Москве. Другие города — Сингапур, Гонконг, Лондон, Нью-Йорк, Париж, Шанхай — они тоже важны как пример для подражания, но Сеул все-таки вам ближе всего.

Как мог бы выглядеть эффективный план развития для нашего города?

Полагаю, что для Москвы сейчас самое важное — разработать четкий план на ближайшие 20 лет, описывающий стратегию городского развития в области транспорта, землепользования, жилищного строительства, размещения мест приложения труда и пр. Вам необходима ясная стратегия развития, которую поддерживает население. Необязательно проводить формальное голосование, но поддержки вам должно хватить на 20 лет.

Проблема большинства городских администраций состоит в том, что мэры избираются на срок

от 4 до 8 лет, а планы рассчитаны лет на 20–25. Чтобы преуспеть, надо проводить последовательную политику развития. Москва должна не просто разработать и принять хорошую стратегию, но и придерживаться ее на протяжении 20 лет. Мониторинг, дискуссии, вопросы мэру — все это важно, но хорошая стратегия сама по себе важнее. В ней должен предусматриваться рост города: наверняка еще миллиона три прибавится в следующие 20 лет — где они все будут жить? Как улучшить качество жизни, как вывести промышленные производства за пределы города? Эта стратегия должна быть принята городским правительством и одобрена на уровне федеральном. Ее также должны поддерживать простые горожане и представители бизнес-сообщества. У людей должны быть общие цели. Важнее этого для Москвы сейчас быть ничего не может.

Давайте вернемся к «Плану Лондона». В чем его недостатки? Или он идеален?

Я думаю, дело даже не в недостатках плана, будь то план Лондона или Нью-Йорка или Токио, а в том, что его ведь еще надо реализовать. Многие стратегии описывают идеальный сценарий, а не то, как его добиться. Но утопии — плохие планы. Хороший план четко обозначает исходную позицию, идентифицирует существующие проблемы и намечает линию действий, которая позволит с ними справиться.

«План Лондона» так и устроен. Например, по «Плану» совершенно очевидно, где именно нужно доработать транспортную систему, переместить производство, увеличить плотность застройки и тому подобное. Так в чем же проблема? В том, что мы нашли деньги на транспорт, но у нас нет средств на постройку домов. Каждый год мы строим в два раза меньше жилья, чем нужно: 25 тысяч домов вместо 50-ти. Другая трудность — доступность лондонского жилья, причем не только для беднейших слоев населения, но и для среднего класса. Пока нам не удается повлиять на девелоперов и убедить их возводить больше жилья. В этом состоит слабость «Плана Лондона».

В жилищной проблеме.

В том, как мы пытаемся ее решить.

А каковы, наоборот, успехи, которые Лондон уже получил от этого «Плана»?

Лондон успешно привлек дополнительные инвестиции в общественный транспорт, в развитие инфраструктуры и коммунальных услуг, в реструктуризацию городской среды — особенно в том, что касается изменений в восточной части города, проведения Олимпиады, продолжающейся перестройки районов вокруг Темзы и так далее. И этот процесс продолжается, в полном соответствии с «Планом Лондона». Больше денег вкладывается в парки, в общественные пространства, скверы. Общественные пространства стали приоритетом, поскольку, как я уже говорил выше, они необходимы

для обеспечения безболезненного уплотнения населения. У Лондона самые высокие показатели иностранных инвестиций в мире: международные компании вкладывают в наш город больше денег, чем в любой другой. Отчасти это тоже результат «Плана Лондона», поскольку он выступает для рынка как гарант стабильности — вот наша стратегия, вот так будет развиваться наш город.

Существует ежегодный мониторинг. Что произойдет, если ключевые показатели эффективности «Плана Лондона» окажутся неудовлетворительными?

Об этом узнает общественность. Подобное, кстати, постоянно происходит: воздух все никак не очистим, да и с жильем у нас проблемы, конечно. В этих двух областях Лондон пока что довольно часто терпит неудачу. Мэру зададут неприятные вопросы, на которые он должен будет ответить. Градоначальник сам не строит дома и не собирает автомобили. Он не владеет недвижимостью и не перерабатывает нефть. То есть он не контролирует напрямую достижение

Проблема большинства городских правительств состоит в том, что мэры избираются на срок от 4 до 8 лет, а планы рассчитаны лет на 20–25

поставленных целей по улучшению качества жилья и уменьшению загрязненности воздуха. Но он может влиять на тех, от кого это зависит. Система управления, подобная нашей, во многом полагается на способность мэра убедить других людей поступить правильно. В этом смысле обсуждения очень важны.

Последний вопрос: какие из новых инструментов городского планирования вызывают сейчас наибольший интерес?

Понимаете, стратегическое планирование само по себе новый инструмент. Все началось с армии. Сто лет назад планирование использовалось для разработки военных кампаний. 80 лет назад этот прием взяли на вооружение бизнесмены, которым приходилось сражаться с конкурентами. 40 лет назад на метод обратили внимание страны — так появились стратегические планы развития Норвегии, Швеции, Чили, Австралии. А 20–25 лет назад за дело взялись города. Стратегические планы развития пережили некоторый спад популярности, но сейчас они вновь на пике. Так что для меня новым инструментом стратегического планирования является оно само. Все упирается в то, чтобы разработать по-настоящему стратегический план, а не отдельные проекты по развитию транспорта, жилья, инфраструктуры и так далее. План должен быть интегрированным, долгосрочным и подробным. Это само по себе инновация.



План Мельбурна
Plan Melbourne



2014
год издания

9900 км^2
охват планирования

Территория планирования: Мельбурн

не обновлялся
год обновления

2 года
срок разработки документа

Сферы планирования: экономическая, социальная, транспортная и экологическая

2050
горизонт планирования

220 страниц
объем документа

Цель планирования

Превратить Мельбурн в глобальный город возможностей и выбора

Задачи планирования

Увеличение количества рабочих мест и объема инвестиций

Повышение доступности и разнообразия жилья вблизи рабочих мест и общественных сервисов

Обеспечение эффективной интегрированной транспортной системы

Создание качественных жилых районов и поддержание статуса Мельбурна как одного из городов, наиболее удобных для жизни

Защита окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов

Содействие экономическому росту и развитию штата

Достижение видимых результатов за счет улучшение качества управления, планирования и финансирования

Ключевые принципы планирования

Сохранение высокого качества жизни при увеличении численности населения и нагрузки на инфраструктуру

Ограничение роста застроенной территории агломерации

Сохранение открытых пространств и зеленых ландшафтов

Повышение эффективности пространственного планирования и мониторинг реализации Плана

Структура документа

1. Создание рабочих мест и увеличение объема инвестиций
2. Увеличение доступности и разнообразия жилья
3. Создание эффективной транспортной системы
4. Создание качественных жилых районов
5. Защита окружающей среды и водных ресурсов
6.Содействие развитию городов региона
7. Реализация плана

Управление агломерацией Мельбурн осуществляет правительство штата Виктория, которое отвечает в том числе за разработку стратегии пространственного развития

В рейтинге городов по качеству жизни журнала The Economist (EIU's Global Liveability Ranking) с 2011 года Мельбурн неизменно занимает 1-е место среди 140 городов мира

81% жителей города используют для перемещения личные автомобили, и только 7,5% жителей — общественный транспорт

По размеру урбанизированной территории (2500 км^2) Мельбурн входит в 30 самых больших городов мира

Более 1 млн жителей Мельбурна были проинформированы о разработке стратегии пространственного развития благодаря проведению рекламной кампании

Plan Melbourne covers the city's metropolitan area consisting of 31 municipalities. The Victoria state government has authority over the area, including its development. The current plan was published in 2014 to replace the previous plan, Melbourne 2030, which was acknowledged as being inefficient. Plan Melbourne is the most recent development document and the longest in terms of its planning horizon, determining Melbourne's development until 2050.

Communication, a crucial element of the in the plan's development, is one of its strongest points. The city's population was involved even at the early stage of formulating its strategic principals. Instead of traditional public hearings, the government used surveys, focus groups, workshops and commercial campaigns to attract the attention of citizens to the development process.

The plan presents a response to the main challenge that Melbourne faces – a fast-growing population. The main goal for Melbourne is to maintain a high quality of life despite these circumstances. In order to avoid urban sprawl the plan determines the city's urban growth boundary within which the development will take place.

Мельбурн — второй по численности населения мегаполис Австралии, столица штата Виктория и самый южный город-миллионер в мире. Он расположен вдоль залива Порт-Филлип, ограничен с востока горным массивом Данденонг и по конфигурации напоминает перевернутую подкову.

В агломерации Мельбурна живет 4,35 млн человек, а ее площадь составляет почти 10 тыс. км^2. Агломерация разделена на 31 муниципалитет, где проживают три четверти всего населения штата Виктория.

В 2013 году Мельбурн занял первое место среди городов Австралии по интенсивности прироста населения (95 тыс. человек в год), опередив Сидней и Перт. А окраинные муниципалитеты агломерации — одни из самых быстрорастущих по численности жителей среди всех муниципальных образований Австралии.

Несмотря на интенсивный рост населения и нагрузки на городскую инфраструктуру, Мельбурн остается одним из лидеров по уровню качества жизни среди мегаполисов мира. С 2002 года он стабильно входит в первую тройку международного рейтинга городов журнала The Economist (The EIU's Global Liveability Ranking), а с 2011 года занимает в нем первую позицию.

Мельбурн
Melbourne

География

1835
год основания

4,35 млн чел.
численность населения

9905 км²
площадь территории

Экономика

$48,3 млрд
бюджет на 2013 г.

$60 600
ВРП на душу населения

$73 000
доход на душу населения

Транспорт

596/1000
автомобилей / чел.

837 км
протяженность линий системы Metro Trains

232 млн
пассажиропоток чел. / год

Социальная инфраструктура

300 000
студентов высших учебных заведений

38
музеев

0,031/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Агломерация Мельбурн
The metropoiitan area of Melbourne

– – Граница региона
Border of the region

– – Границы муниципалитетов
Municipal borders

Урбанизированные территории
Urban areas

1. Система управления пространственным развитием агломерации

Официальное название «Мельбурн» относится к городской агломерации (метрополитенскому региону) с численностью населения 4,5 млн человек и площадью 9,9 тыс. км^2. Иногда агломерацию Мельбурна также именуют Большим Мельбурном, но не официально. Город в старых границах, проведенных при его основании в 1835 году, называют Центральным городом. В настоящий момент Центральный город — один из 31 муниципалитета Мельбурна.

Особенностью системы управления Мельбурна является отсутствие единой администрации. Бóльшая часть решений принимается правительством штата Виктория. В сферу его ответственности входит общественный транспорт, обеспечение правопорядка, образование, а также территориальное планирование и управление городской инфраструктурой. Подобная ситуация не является для Австралии уникальной, правительства некоторых других штатов также управляют территориями агломераций.

Все решения на местном уровне принимаются муниципальными органами власти. Свои мэрия и лорд-мэр есть и в Центральном городе. Именно его первое лицо является неформальным представителем всего Мельбурна, например на международных мероприятиях. Отраслевые стратегии (стратегия развития транспорта, жилищная политика, стратегия развития прибрежных зон и др.) разрабатываются региональными органами власти и охватывают территорию всего штата Виктория.

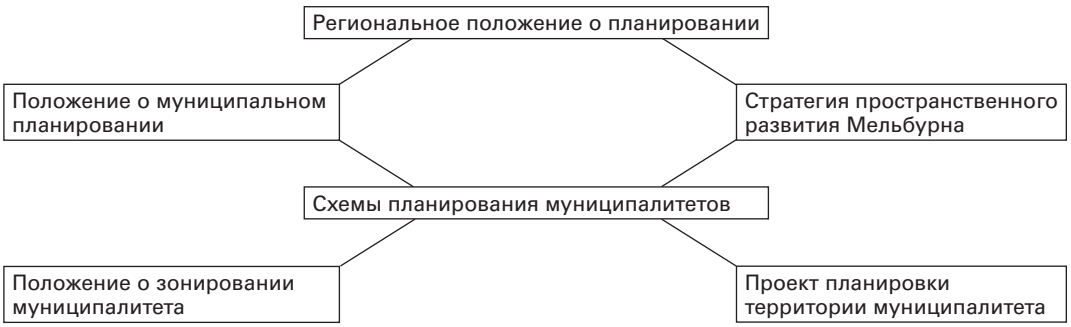
Пространственное планирование в Мельбурне осуществляется в соответствии с законом о планировании и окружающей среде 1987 года (The Planning and Environment Act 1987). На уровне штата Виктория основным регулирующим документом является «Региональное положение о планировании» (State Planning Policy Framework). В соответствие с Положением разрабатываются стратегии развития для каждого из восьми районов штата и агломерации Мельбурн. Районные стратегии пересматриваются раз в четыре–шесть лет, обновление стратегии Мельбурна не предусмотрено, но может осуществляться по решению правительства штата.

Помимо Регионального положения существует также Положение о муниципальном планировании, в соответствии с которым, учитывая также стратегию пространственного развития Мельбурна, муниципалитеты разрабатывают Схемы планирования (The Planning Scheme). Эти схемы включают Положение о зонировании, определяющее разрешенные виды землепользования, а также Положение о планировке территории. Кроме того, в схемы могут быть включены дополнительные положения, ограничивающие расположение рекламных вывесок, парковочных мест и пр. Все споры в отношении налагаемых ограничений решает Гражданский и административный суд штата Виктория (Victorian Civil and Administrative Tribunal, VCAT).

2. Описание документа

2.1. История создания

Первая попытка организовать пространственную структуру Мельбурна была предпринята еще в 1837 году в проекте

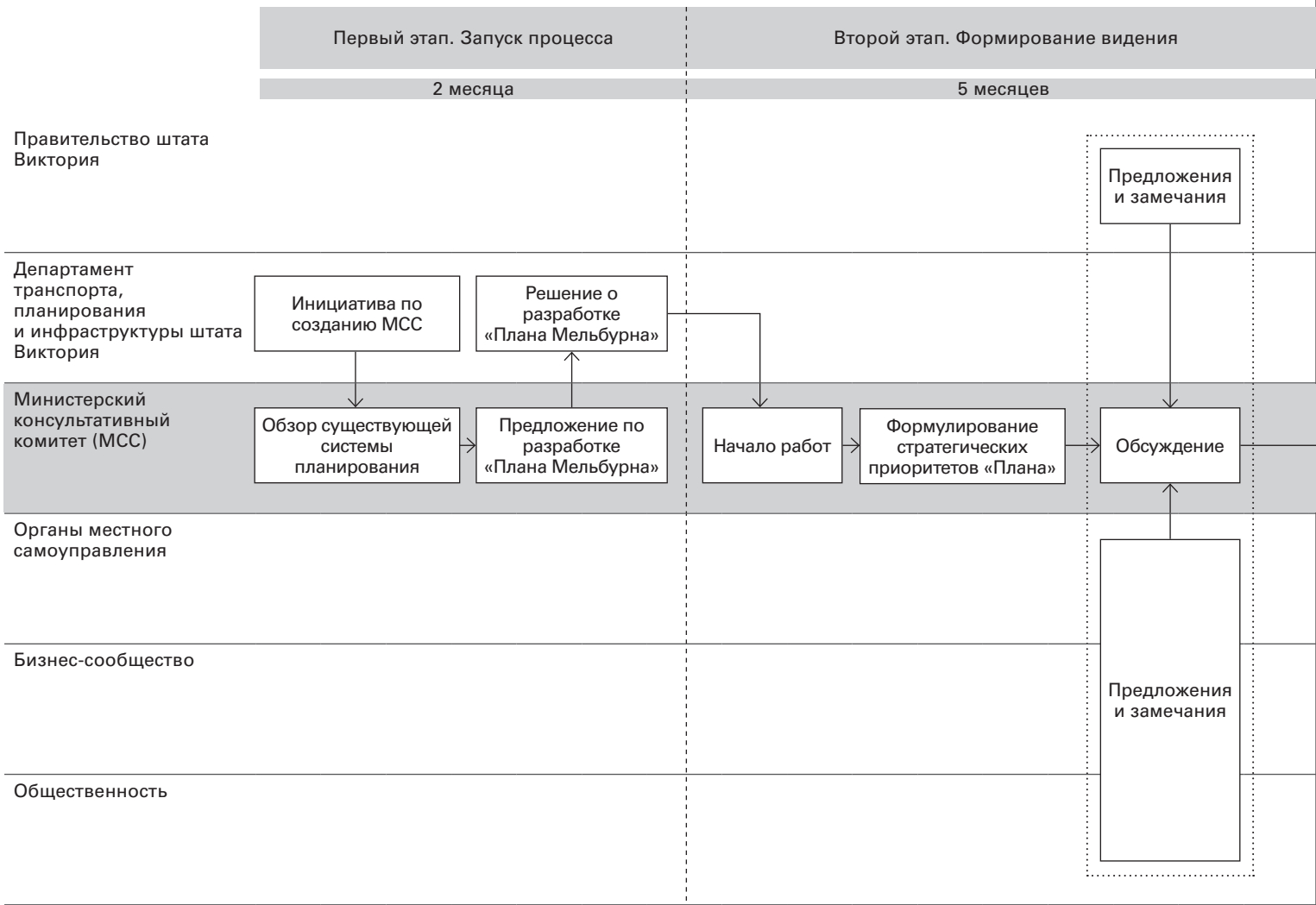


Система документов управления пространственным развитием штата Виктория и агломерации Мельбурна
Hierarchy of spatial development documents of the State of Victoria and the Melbourne metropolitan area

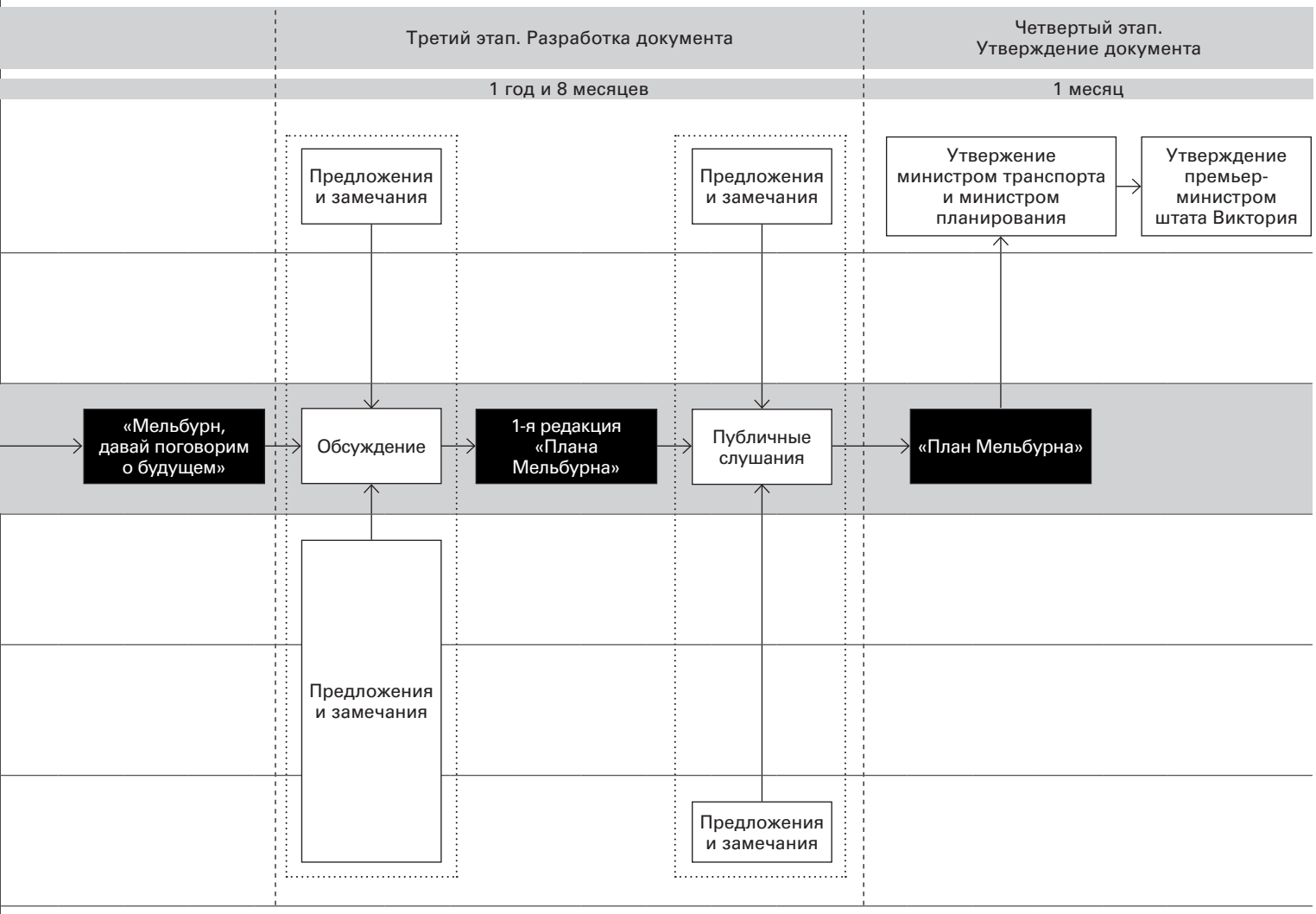
планировки улиц, названном в честь своего разработчика Роберта Ходдла «Сеткой Ходдла». По этой «Сетке» застраивался первый жилой квартал Мельбурна, его очертания сохранилась до наших дней в планировке центрального делового района.

С этого времени город пережил несколько периодов интенсивного роста, оказавших влияние на его пространственную структуру. Первая волна бурного развития была вызвана «золотой лихорадкой» в середине XIX века. В 1851 году в штате Виктория были найдены крупнейшие в мире запасы аллювиального золота, и в течение нескольких месяцев с августа 1852 года население города увеличилось почти на три четверти, с 25 тыс. до 40 тыс. человек. Этот период оставил весомый след в облике города — в виде викторианской архитектуры, бульваров и парков.

В конце XIX — начале XX века основным стимулом для территориального роста города стало развитие рельсового транспорта. Строительство железнодорожных и трамвайных линий позволило жителям селиться за пределами переполненного к тому моменту городского центра. После Второй мировой войны наступил следующий этап интенсивного роста территории агломерации, причиной которого стала активная автомобилизация. Строительство обширной сети автодорог привело к географической экспансии города и субурбанизации его населения. К началу XXI века Большой Мельбурн по площади занял восьмое место в мире, а по размерам непрерывно застраиваемой территории вошел в тридцатку крупнейших агломераций.



Технологическая карта подготовки «Плана Мельбурна»
Process diagram of the development of Plan Melbourne



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана
с общественностью
Public participation

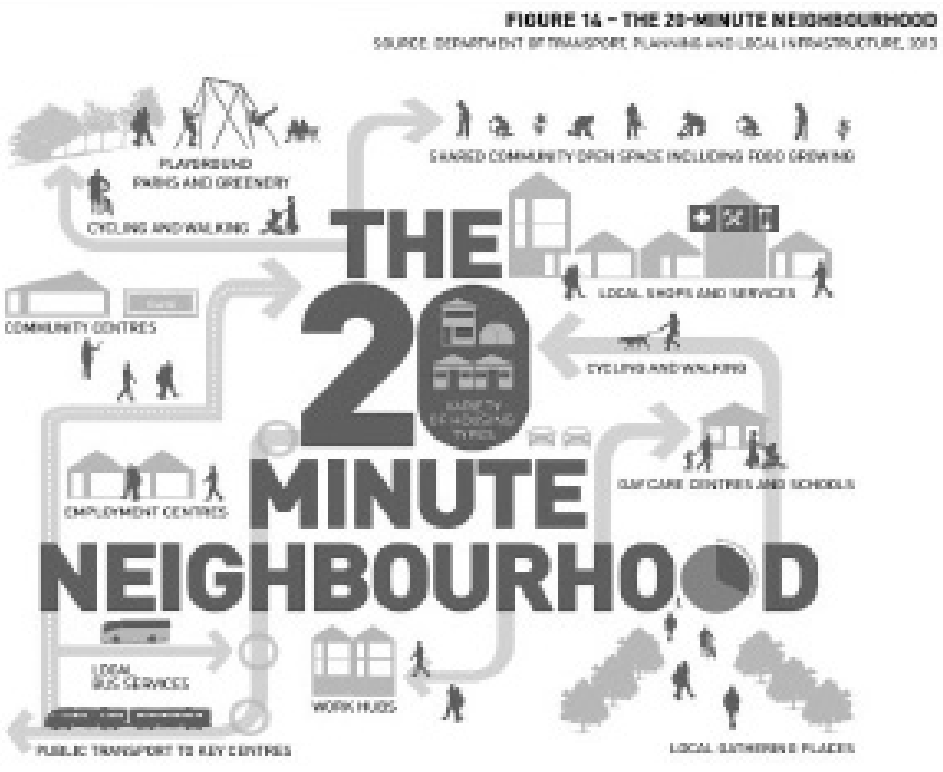
Градостроительные решения 1960–1970-х годов привели к тому, что в настоящий момент Мельбурн является одним из самых автомобилезависимых городов мира. Только 7,5% жителей города предпочитают общественный транспорт, а 81% населения перемещаются на личных автомобилях. Система автострад Мельбурна считается самой крупной в стране. В последние два десятилетия Мельбурн снова переживает активный рост, которому сопутствует застройка южного побережья и портовых территорий. В результате асимметричного развития центр города сместился ближе к северо-западной границе агломерации.

Современная система стратегического пространственного планирования Мельбурна начала складываться во второй половине XX века. В 1954 году был представлен План развития Мельбурна, ориентированный на то, что к 1990 году численность населения составит 2,5 млн человек. Но это значение было достигнуто уже к 1970 году. В 1971 году была представлена Стратегия управления пространственным развитием метрополитенского региона Мельбурн. В Стратегии впервые были представлены меры по ограничению роста территории города и охране зеленого пояса Мельбурна.

Попытка комплексного взгляда на развитие территории была осуществлена в Стратегии 1981 года, основной целью которой стала концентрация жилых районов, центров занятости и предоставления услуг в местах с высокой транспортной доступностью. В 1995 году был опубликован документ «Живые пригороды» (Living Suburbs), где основное внимание уделялось взаимосвязанности Центрального города, окраинных районов и пригородных зон.

В 2002 году правительство штата Виктория представило комплексную стратегию пространственного развития агломерации «Мельбурн 2030». В нее были включены социально-экономическая, транспортная и экологическая сферы планирования, и впервые законодательно была установлена граница городского роста (Urban Growth Boundary), фиксирующая долгосрочные пределы городской застройки. Но стратегия постоянно подвергалась критике и работала плохо: заявленные в ней принципы не реализовывались, а граница роста часто игнорировалась. В 2008 году документ был обновлен и переименован в Melbourne@5Million (2008), а в 2011 году было инициировано создание новой стратегии «План Мельбурна» (Plan Melbourne).

Создание «Плана» проходило параллельно с реформой системы территориального планирования. Основной целью реформы являлось упрощение процедуры подготовки и согласования градостроительной документации, а также прозрачность механизма принятия решений. В рамках реформы еще до выхода новой стратегии по просьбам девелоперов и муниципальных властей в границу городского роста было дополнительно включено 5958 га (59,6 км^2). Также был пересмотрен план зонирования, в результате чего количество зон было сокращено с девяти до пяти. Одним из главных результатов реформы стало упрощение процедуры выдачи разрешений на строительство и создание системы VICSMART, которая благодаря изменению процесса оценки девелоперских проектов и уточнению ряда требований к документации позволила сократить время



Концепция «20-минутный район» подразумевает наличие рабочих мест, остановок общественного транспорта, услуг и рекреационных зон в 20-минутной пешей доступности от места проживания
The idea of a ''20 minute neighbourhood'' implies that places of employment, transport stops, public services and recreation zones are located within 20 minutes walk from a residential area

выдачи разрешений на строительство до 10 дней. В основном реформа была направлена на увеличение прозрачности существующей системы управления развитием территорий. Для улучшения информирования девелоперов был разработан целый ряд документов — от визуализированных брошюр «Планирование на одной странице» (Planning on a Page) до подробных инструкций с пошаговым описанием действий для подачи заявлений на получение разрешений на строительство и внесение поправок в градостроительные документы муниципалитетов.

Новая стратегия пространственного развития агломерации Мельбурна была издана в мае 2014 года. «План», рассчитанный на срок до 2050 года, охватывает территорию 31 муниципалитета, а также рассматривает меры, содействующие развитию других крупнейших городов штата.

2.2. Содержание документа

По официальному прогнозу к 2050 году в Большом Мельбурне будет проживать 7,7 млн человек, что повлечет за собой необходимость создания дополнительно 1,7 млн рабочих мест. Приоритеты «Плана» — ответ на вызовы, связанные с демографической нагрузкой, обеспечение экономического процветания и качества жизни, а также защита окружающей среды. Основная идея стратегии — к 2050 году сделать Мельбрун «глобальным городом возможностей и выбора».

В «Плане» выделено 7 основных целей:

— Увеличение количества рабочих мест и объема инвестиций;

— Увеличение доступности жилья и его выбора вблизи рабочих мест и мест расположения услуг;
— Обеспечение эффективной интегрированной транспортной системы;
— Создание качественных жилых районов и поддержание статуса Мельбурна как одного из самых комфортных городов мира;
— Защита окружающей среды и рациональное природопользование;
— Содействие развитию штата Виктория;
— Достижение видимых результатов за счет улучшения качества управления, планирования и финансирования.

«План» состоит из 7 основных глав, каждая из которых посвящена одной из вышеперечисленных целей:

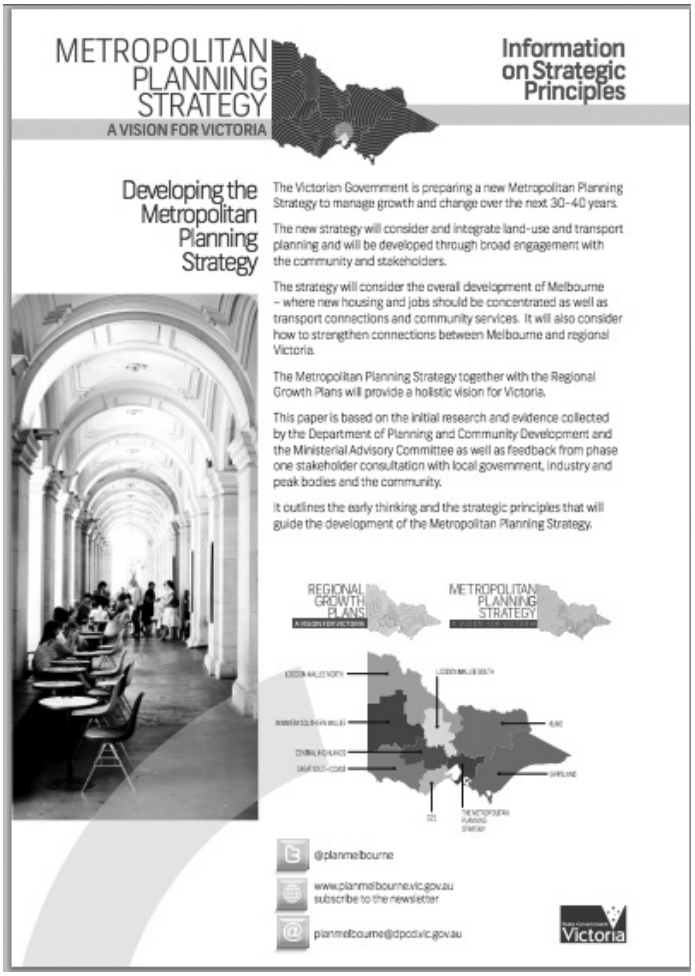
— Создание рабочих мест и увеличение объема инвестиций;
— Увеличение выбора жилья и его доступности;
— Создание эффективной транспортной системы;
— Создание качественных жилых районов;
— Защита окружающей среды и водных ресурсов;
— Содействие развитию городов региона;
— Реализация «Плана».

Среди ключевых инициатив «Плана» — создание новых центров деловой активности на пересечении транспортных коридоров, определение основных зон увеличения плотности застройки, а также реализация концепции «20-минутных жилых районов», предполагающей, что время, которое тратят жители на свой обычный маршрут (дорога на работу, в магазин, школу и т.п.), не будет превышать 20 минут.

Для эффективной реализации «Плана» все муниципалитеты Мельбурна объединены в 5 субрегионов: Центральный, Западный, Восточный, Северный и Южный. Выделение новых субрегионов позволит сбалансировать рост численности населения и рабочих мест по всему городу, а также обеспечит основу для координации действий муниципальных властей. Для реализации проектов создания новых рабочих мест, жилищного строительства и инвестирования правительство штата планирует сотрудничество с заинтересованными сторонами и представителями муниципальных властей каждого из субрегионов. Согласно «Плану» к 2050 году субрегионы сформируют полицентричную пространственную структуру, а в экономике каждого из них будет занято около 1 млн человек.

Поскольку «План Мельбурна» разработан правительством штата Виктория, он также включает меры содействия развитию других городов региона, в первую очередь за счет улучшения их транспортной доступности. В «Плане» приведен ряд стратегических проектов, реализация которых позволит создать эффективную транспортную систему между Мельбурном и крупнейшими региональными городами. Согласно «Плану», быстрое транспортное сообщение в пределах штата позволит снизить рост численности населения Мельбурна и в то же время обеспечит предпосылки для развития других поселений Виктории.

«План Мельбурна» предполагает систему мониторинга его реализации. В отличие от предыдущей стратегии «Мельбурн 2030», про которую говорили, что ее риторика





← ↖
Основные документы, представленные для общественного обсуждения в ходе подготовки «Плана Мельбурна»
The main documents provided for public discussion of Plan Melbourne

не соответствует реальным действиям, новый «План» ориентирован на достижение видимых результатов. Для мониторинга реализации стратегии все проекты распределены по трем временным периодам: краткосрочный (2014–2017), среднесрочный (2017–2025) и долгосрочный (2025–2050). За каждым проектом закреплен исполнитель, который отвечает за его воплощение в жизнь. В 2013 году было создано специальное Ведомство по планированию (The Metropolitan Planning Authority) — для контроля реализации «Плана». Ежегодно, начиная с 2015 года, планируется издание отчета о воплощении «Плана» в жизнь. При этом в самом документе ключевые показатели эффективности не установлены.

2.3. Создание и применение документа

Создание новой стратегии пространственного развития заняло в общей сложности более двух лет. Во всех этапах разработки участвовали правительство штата, эксперты, представители бизнеса и жители. Взаимодействие с жителями, которое осуществлялось с помощью значительного набора коммуникационных инструментов, стало одним из самых важных элементов всего процесса. Стратегический «План Мельбурна» в конечном итоге прошел три этапа общественных обсуждений, начиная с постановки принципов стратегического планирования и заканчивая публичными слушаниями по последней редакции документа.

Разработка нового стратегического плана осуществлялась Департаментом транспорта, планирования и инфраструктуры штата Виктория (Department of Transport, Planning and Local Infrastructure) при активном участии Министерского консультативного совета (Victorian Planning System Ministerial Advisory Committee). Консультативный совет был создан министром планирования штата Виктория для пересмотра системы территориального планирования в штате в 2011 году. Задача совета — оказывать консультационно-методическое сопровождение процесса совершенствования системы планирования, в том числе законодательной базы, структуры и содержания градостроительных документов, региональных и муниципальных положений о планировании, а также существующих нормативов. В Консультативный совет входят шесть человек, обладающих экспертными знаниями и опытом в области стратегического планирования штата Виктория.

В представленном в ноябре 2011 года министру планирования докладе Консультативный совет предложил замещение предыдущей стратегии пространственного развития («Мельбурн 2030») новым документом. В мае 2012 года министр планирования поручил Консультативному совету контроль над разработкой плана.

Опираясь на результаты проведенных при подготовке доклада исследований, в июне 2012 года совет предложил девять стратегических принципов — основу будущего плана. В течение следующих пяти месяцев эти принципы обсуждались всеми заинтересованными сторонами. Для максимального охвата аудитории были проведены фокус-группы, интернет-форумы, круглые столы и опросы общественного мнения. Важной коммуникационной площадкой стали специально созданный веб-сайт (www.planmelbourne.vic.gov.au) и социальные медиа.

В ходе организации обсуждений департамент пользовался услугами различных компаний. В частности, для проведения круглых столов с представителями региональных ведомств и бизнес-сообщества была привлечена Capire Consulting Group, а для организации фокус-групп с населением — Иститут социальных исследований IPSOS. Для вовлечения стейкхолдеров в обсуждение ключевых принципов стратегического плана было отправлено 536 приглашений представителям государственных ведомств и бизнес-сообщества, проведено шесть дискуссий, в которых приняли участие 249 человек из 158 организаций.

Параллельно в течение семи недель проходил онлайн-форум с участием жителей штата Виктория. За это время веб-сайт посетили 11 тыс. человек. 109 из них оставили 380 комментариев. В июле 2012 года были организованы фокус-группы, в которых приняли участие 48 представителей локальных сообществ из различных муниципалитетов Большого Мельбурна. В августе состоялись четыре семинара, на которых подробно обсуждались детали будущего стратегического плана с более чем 100 представителями региональных ведомств и муниципальных властей. По результатам собранных предложений и комментариев в октябре 2012 года был представлен дискуссионный документ — «Мельбурн, давай поговорим о будущем» (Melbourne, lets talk about the future) с 16 ключевыми идеями стратегических инициатив, которые помогут городу решить проблемы занятости, жилищной обеспеченности, транспорта и экологии. Документы, созданные специально для обсуждения основных вопросов развития агломерации с представителями общественности, — уникальная особенность разработки нового стратегического плана.

«Мельбурн, давай поговорим о будущем», являющийся по сути квинтэссенцией стратегического плана, стал предметом широкого обсуждения. Период фасилитации, то есть обмена идеями между разработчиками и представителями самых разных групп интересов, длился полгода — с октября 2012 по март 2013-го. Посредством сообщений на радио, в печатных и электронных изданиях, а также социальных медиа о разработке новой стратегии было проинформировано около миллиона человек — едва ли не каждый четвертый житель агломерации. Более 20 тыс. человек ознакомились с документом на сайте. В общей сложности было получено 8 тыс. комментариев. Свыше 370 человек приняли участие в уличном опросе, также был проведен ряд фокус-групп с теми жителями, чьи комментарии трудно получить посредством традиционных инструментов коммуникации: в частности, с длительно безработными, бездомными, маломобильными группами населения, а также представителями различных этнических сообществ. В марте 2013 года состоялся главный общественный форум — в обсуждении стратегии с гражданами принимал участие премьер-министр штата. Форум посетило более 600 жителей.

После обработки всех предложений и комментариев в октябре 2013 года была опубликована первая редакция «Плана Мельбурна». В течение трех месяцев было получено 480 пожеланий и замечаний от различных организаций и представителей общественности. По окончании внесения изменений, основанных на полученных комментариях,

финальная версия была утверждена представителями Департамента транспорта, планирования и инфраструктуры (министром планирования и министром транспорта) и премьер-министром штата Виктория. Стратегия была издана в мае 2014 года.

2.4. Формат документа

«План Мельбурна» содержит 220 страниц, включая иллюстрации, таблицы, 20 диаграмм и 34 карты. В «План» вошли некоторые кейсы по решению стратегических задач, например, проекты создания социального жилья в отдельных частях города. В документе также приведены цитаты из интервью жителей. Дополнительно в «Плане» представлен ряд пояснений, исторических справок и комментариев о системе планирования.

«План Мельбурна» находится в открытом доступе на официальном сайте, созданном специально для разработки документа (www.planmelbourne.vic.gov.au). Помимо самого документа на сайте представлена короткая версия «Плана» на 40 страницах, а также двухстраничная версия для быстрого ознакомления с ключевыми инициативами. Кроме того, на сайте размещена интерактивная карта города в виде панорамного снимка — Melbourne 360, позволяющая увидеть расположение основных проектов на местности. Сайт дополнен библиотекой ресурсов, в которой содержатся дополнительные документы для ознакомления с системой планирования и концепция мониторинга, согласно которой каждый год будет публиковаться отчет об исполнении «Плана».

С бумажной версией документа можно ознакомиться в большинстве библиотек города. Ее также можно заказать в Департаменте транспорта, планирования и инфраструктуры. Есть возможность получить аудиоверсию «Плана» и его вариант, подготовленный для слабовидящих.

Необычным для подобного рода документов является наличие официальных аккаунтов в социальных сетях. У «Плана Мельбурна» есть страницы в Twitter, Facebook, Google+, а также собственный видеоканал на YouTube, где можно найти интервью с экспертами, новостные сюжеты и репортажи о разработке и издании «Плана».

«План Мельбурна» — один из самых современных примеров стратегии пространственного развития не только по времени публикации, но и в отношении процесса разработки документа и инструментов вовлечения жителей.

Создание «Плана» на уровне правительства штата, обусловленное отсутствием единой администрации агломерации, позволяет соблюдать интересы различных стейкхолдеров, а также баланс между ростом агломерации и региона. Кроме того, в процессе разработки стратегии учитывается мнение не только жителей Мельбурна, но и всего штата Виктория, что немаловажно, ведь агломерация оказывает сильное воздействие на развитие региона.

Стратегия отличается довольно большим горизонтом планирования — реализация проектов в документе прописана до 2050 года. При этом актуализация «Плана»

не предусмотрена. Подразумевается, что с развитием технологий и изменением существующего контекста некоторые из его принципов утратят свою актуальность. По инициативе правительства штата может быть подготовлен новый план развития агломерации.

Большой интерес представляет процедура разработки документа, в которой задействованы самые современные инструменты коммуникации. Вовлечение всех заинтересованных сторон происходит на всех этапах полготовки «Плана». Для того чтобы учесть мнение широкой аудитории, используются уличные опросы, дискуссии и фокус-группы, а также онлайн-форумы.

Подобный набор инструментов вовлечения позволяет охватить все слои населения — от маломобильных групп до молодежи, что было бы невозможно при проведении публичных слушаний в традиционном формате. Кроме того, для информирования жителей и привлечения их к участию используются разные способы — от радио и телевидения до социальных медиа.

Опыт использования различных коммуникационных каналов в процессе разработки стратегического мастер-плана может быть полезен и для Москвы. Подобный механизм вовлечения позволяет достигать консенсуса между всеми заинтересованными сторонами еще на начальном этапе определения целей и задач и учитывать мнение широкого круга лиц, которые ранее не имели возможностей или необходимой мотивации для участия в стратегическом планировании.

Автор текста
Елена Путилова

Беседовала
Елена Путилова

Ричард Томлинсон: Загадывать вперед на столь долгий срок нужно осторожно

Richard Tomlinson: Anyone presuming to plan for 2050 is not risk-free



Ричард Томлинсон — глава кафедры городского планирования факультета архитектуры и планирования Университета Мельбурна. До переезда в Австралию занимался научной работой в Южной Африке и США, консультировал в области стратегии городского развития. Среди клиентов Томлинсона — правительство ЮАР, Всемирный Банк, USAID, UN HABITAT, международные и национальные некоммерческие организации, а также частные фирмы

Можно ли назвать эффективной систему городского планирования Мельбурна в целом?

В агломерации Мельбурна нет единого правительства, зато муниципалитетов — 31. Стратегические планы развития региона, в том числе и новый «План Мельбурна», разрабатываются правительством штата Виктория. Все спорные вопросы решает Гражданский и административный суд штата Виктории, невыборный орган, который позволяет правительству пересматривать положения в области планирования, принятые местными властями. Предпочтение при этом неизменно отдается интересам девелоперов.

Планирование и финансирование развития инфраструктуры Большого Мельбурна происходит тоже на уровне правительства штата, однако из-за налогово-бюджетных диспропорций в плане привлечения инвестиций оно зависит от федеральных властей. Премьер-министр Австралии может, например, решить, что средства будут выделены только на дороги, а на общественный транспорт — не будут. Так что в целом ситуация складывается несколько бредовая.

При этом важно понимать, что правящая в штате партия рассматривает агломерацию с политической точки зрения — как избирательные округа, которые нужно убедить проголосовать на следующих выборах. Поэтому смена правительства часто приводит и к смене стратегического плана. Очередное обновление политического курса намечено на этот месяц (выборы в штате Виктория, 29 ноября)[1]. Предполагается, что структура

▷ Высокий уровень вовлечения общественности и широкое обсуждение «Плана Мельбурна» в СМИ — одни из самых позитивных аспектов процесса разработки стратегии

расходов на инфраструктуру агломерации изменится и вместо платных дорог, таких как Ист-Вест Линк, деньги будут направлены на улучшение общественного транспорта, в том числе, возможно, на расширение метро. Одним из наиболее важных нововведений станет

отказ правительства штата от финансирования новой гавани Порт Хейстингз[2]. Многие считают, что правительственная поддержка Ист-Вест Линка[3] была связана с грузовыми перевозками, сконцентрированными вокруг этого порта. Вероятнее всего, теперь будут развиваться гавани в западных районах Мельбурна.

Как недавняя реформа управления штата повлияла на принятую в Мельбурне систему планирования?

Идея была в том, чтобы помочь руководству местных избирательных округов защититься от чрезмерно плотной застройки. Принятые нововведения способствуют увеличению плотности застройки центрального района, а также стимулируют возведение нового жилья на городских окраинах. Еще один, оказавшийся, к сожалению, менее удачным, результат реформы — создание Комиссии по планированию, которая получилась чрезмерно политизированой и не имеет достаточных полномочий.

Какие аспекты предыдущей стратегии развития, «Мельбурн 2030», вы бы назвали недостаточно эффективными?

Было бы неправильным акцентировать внимание на этом документе, поскольку его достаточно быстро сменил сначала план Melbourne@5million, а потом и нынешний «План Мельбурна». Ключевым аспектом «Мельбурна 2030» было обозначение границы роста агломерации, и это вызвало яростные споры.

А чем вам не нравится «План Мельбурна»?

На мой взгляд, он немного наивен. Например, там говорится о том, как именно будут выбираться места для строительства кафе в 2050 году. Это просто смешно. Изобретение машин, которым не нужен водитель, развитие новых технологий, изменение климата и его последствия — все это говорит о том, что загадывать вперед на столь долгий срок следует с большой осторожностью. Тем не менее основная инфраструктура вроде водных пространств, портов, транспорта нуждается в долговременной стратегии развития.

Но в целом вы считаете новый план успешным?

Да. Он включает в себя ранее разработанные экономические и инфраструктурные стратегии развития штата, а также учитывает проведенные реформы в области планирования. Документ объединяет найденные решения и описывает их применение для достижения поставленных целей. Также одним из самых позитивных аспектов я бы назвал более высокий уровень вовлечения общественности и широкое обсуждение «Плана Мельбурна» в СМИ. Что касается самой системы планирования, новый документ объединяет 31 локальное правительство в 5 субрегиональных групп, что до определенной степени облегчает координацию стратегии развития и инвестиций на уровне агломерации. Это большой плюс.

1 Речь идет о выборах в Законодательную ассамблею штата Виктория. 88 членов Законодательной ассамблеи избираются на четырёхлетний срок. Премьер-министром (главой правительства) становится лидер политической партии, которая займет большинство мест в Законодательной ассамблее.

2 Порт Хейстингз — территория на юго-востоке Мельбурна, определенная правительством штата Виктория как ключевая область для расширения грузового порта в целях увеличения объема контейнерных перевозок В апреле 2013 года правительство выделило $110 млн для реализации проекта в течение следующих четырех лет.

3 Ист-Вест Линк — платная автомобильная магистраль длиной 18 км, включая два тоннеля общей протяженностью 4,4 км, которая должна соединить западную и восточную части города. Строительство магистрали запланировано с конца 2014 года по 2019 год.



Две стратегии Парижа

Two strategies of Paris





1994
год издания

2004
год обновления

2030
горизонт планирования

12 000 км²
охват планирования

9 лет
срок разработки документа

758 страниц
объем документа

Территория планирования: регион Иль-де-Франс

Сферы планирования: пространственная, экономическая, социальная, транспортная и экологическая

Цель планирования

Создание стратегии развития региона, учитывающего интересы жителей, проектировщиков, властей

Задачи планирования

Строительство жилья в рамках программ уплотнения застройки и реновация существующих кварталов

Ликвидация социальных диспропорций

Повышение мобильности жителей

Создание качественной среды

Ключевые принципы планирования

Проектирование в двух масштабах — региона и пешей доступности

Стимулировать уплотнение и интенсификацию среды

Развивать территории одновременно с общественным транспортом

Продвигать равенство и солидарность

Сохранять баланс между городом и природой

Развивать экономику региона с учетом социальных и экологических проблем

Структура документа

1. Образ региона — существующее положение
2. Цели, задачи, пространственный проект
3. Регламенты и карты
4. Экологическое развитие
5. Предложения по применению
6. Краткое резюме

На разработку и принятие региональной стратегии SDRIF ушло девять лет, за это время три раза сменились президенты Франции

В столичный регион входит 1281 коммуна, и каждая имеет полномочия по согласованию региональной стратегии

Благодаря активной коммуникации концептуальные проекты «Большого Парижа» известны широкой публике и специалистам куда лучше, чем SDRIF, имеющий юридическую силу

При обсуждении транспортной стратегии в рамках принятия SDRIF было проведено 55 публичных слушаний и обсуждений, в которых приняло участие 15 тысяч человек

Консультация «Большой Париж», запущенная в 2008 году Николя Саркози, получила продолжение в 2013-м, но с расширенным составом разработчиков — команд стало не 10, а 15

The development of Paris and its neighboring municipalities is governed by two strategies – one at the regional level and the other at the metropolitan level. The area covered by the regional strategy SDRIF includes the city of Paris, rural territories and small towns, with a total population of 12 million people living on the territory of 12,000 km^2.

The new goal to turn Paris into a global city required its development and it was necessary to obtain new resources from its neighboring municipalities, which led to the production of the metropolitan strategy of Grand Pari(s) in order to determine the level of cooperation between Paris and other municipalities with the total population of 10 million people living on the territory of 762 km^2.

The regional plan is statutory, while the metropolitan one is not. The plans also differ in form and priorities, though transport infrastructure development of both plans is compatible. While the regional strategy is focused on densification and achieving a balance between social and economic issues, the SDRIF pays more attention to the quality of urban environment and the city's everyday functions.

В середине прошлого десятилетия, незадолго до экономического кризиса 2008 года, Париж оказался в непростой ситуации. Правительство страны и коалиция региональной и местных властей столичного региона не смогли прийти к единому мнению по поводу того, как должна развиваться агломерация французской столицы. Каждая из сторон разработала собственную стратегию. В первой утверждалось, что залог успешной жизнедеятельности агломерации — в укреплении ее позиции среди ведущих мегаполисов мира. Вторая ставила на первое место вопрос качества жизни горожан. О том, как эти стратегии появились, конкурировали друг с другом, а теперь сосуществуют, и пойдет речь в этой статье.

Иль-де-Франс
Île-de-France



География

III в. до н.э.
время основания

12 млн чел.
численность населения

12 000 км²
площадь территории



Экономика

$5,98 млрд
бюджет на 2013 г.

$64 060
ВРП на душу населения

$32 780
доход на душу населения



Транспорт

431/1000
автомобилей / чел.

205 км
протяженность линий метро

1500 млн
пассажиропоток чел. / год

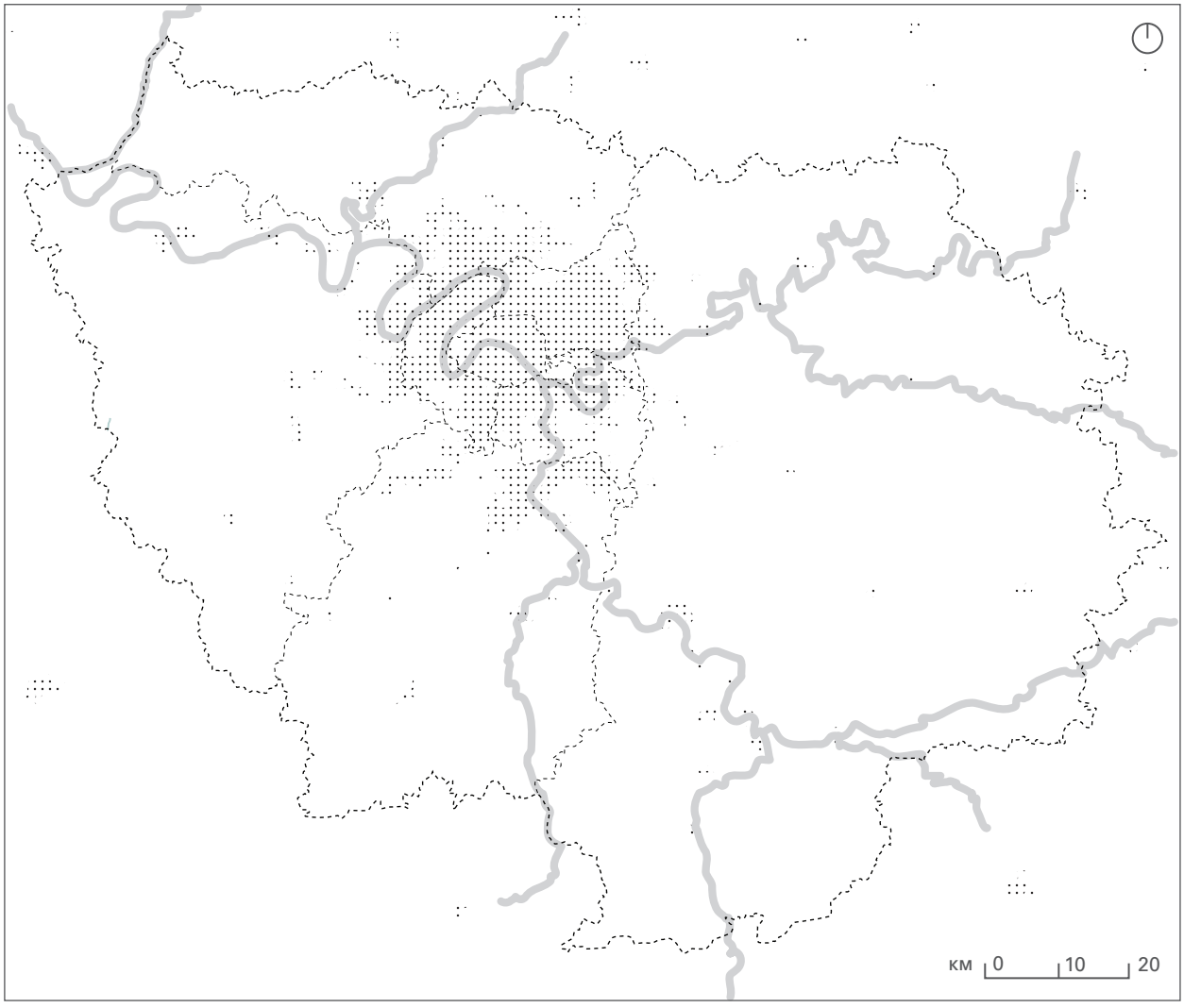


Социальная инфраструктура

607 750
студентов высших учебных заведений

137
музеев

0,014/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Парижский регион

– – Граница региона
Border of the region

– – Граница департаментов
Departments borders

::::: Урбанизированные территории
Urban areas

1. Пределы роста, или Как возникло стратегическое планирование

Париж давно является одним из самых крупных европейских городов — уже в 1913 году здесь проживало около 2,9 млн человек. Почти на 700 тыс. больше, чем сегодня. Активная индустриализация первой половины XX века и естественный прирост населения привели к тому, что Париж перешел свои административные границы и стал расползаться на близлежащие городки и деревни. Процесс продолжился в 1950–1960-е годы, когда на волне подъема экономики сильная центральная власть задалась целью обеспечить новым жильем максимум населения. С градостроительной точки зрения это было время архитекторов–«гигиенистов», приверженцев Афинской хартии[1].

Строительство во второй половине XX века происходило в основном за счет государственного финансирования на государственных же землях, расположенных в пригородах Парижа. Для планирования этого процесса национальной власти был необходим инструмент управления развитием территории региона Иль-де-Франс. Так появилась первая пространственная стратегия столичной агломерации. Она была разработана парижским Региональным институтом благоустройства и урбанизма (L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne, l'IAURP) в 1965 году и называлась «Схема управления благоустройством и урбанизмом Парижского региона» (SDAURP). В нее были включены проекты новых городов[2], а также линий экспрессных электричек (RER).

Бурное развитие региона прервал энергетический кризис, стратегический план в 1976 году был пересмотрен, строительные проекты значительно сокращены.

В 1980-е, когда пост президента республики занял Франсуа Миттеран, начался процесс децентрализации власти. В итоге каждая из 1280 коммун региона Иль-де-Франс получила право независимо принимать решения в области развития территорий, жилищного и инфраструктурного строительства и пр.

Агломерация Парижа все больше разрасталась, сохраняя при этом радиально-концентрическую структуру, а также довольно четкое разделение на богатый Запад и бедный Восток. Отсутствие координации развития привело к усилению дисбаланса между богатыми и бедными районами, а маятниковая миграция, обусловленная концентрацией рабочих мест в определенных районах, — к транспортным проблемам.

Стратегия регионального развития 1976 года работала плохо. Во многом из-за того, что принималась в рамках другой административной системы: рычаги воздействия, на которые опиралась стратегия, исчезли. Речь в первую очередь идет об отмене обязательного согласования планов землепользования и генеральных планов коммун с правительством Иль-де-Франс и о декрете от 2 июня 1975 года, который разрешил принимать генеральные планы до вступления в силу региональной стратегии. Кроме того, региональные власти лишились права блокировать тот или иной документ — теперь они могли лишь высказать свое несогласие с решениями, принятыми муниципалитетами. Это привело к тому, что коммуны вступали

1 Афинская хартия была принята на конгрессе CIAM в 1933 году. В ней закреплялся ряд принципов городского планирования, в том числе разделение функций, приоритет свободной многоэтажной застройки и пр. Также в хартию были включены новые требования к качеству жилья, подразумевавшие значительное увеличение полезной площади на человека.

2 Так называемые «новые города» (villes nouvelles) появились в результате реализации проекта 1960-х годов по децентрализации агломерации Парижа — на расстоянии от 15 до 50 км от столицы возникло восемь городов, построенных с нуля: Сержи-Понтуаз (1969), Эври (1969), Марн-ла-Валле (1972) и др.

в конкуренцию с соседями, тормозя развитие региона в целом. Отчасти ситуацию сглаживала «гравитация» Парижа, который оставался центром Иль-де-Франс, оставляя периферийным коммунам роль спальных пригородов.

Сложнейшая система административно-территориального деления и управления дополнительно усугубляла ситуацию. На территории Иль-де-Франс действовали коммунальные и межкоммунные органы власти, а также бюрократический аппарат восьми департаментов. Зачастую их компетенции пересекались.

К 1995 году стало абсолютно ясно, что необходимо принять меры для координации развития региона. 4 февраля вступил в силу закон о развитии территорий[3], присвоивший стратегическому плану статус обязательного документа. Он должен разрабатываться под контролем правительства Иль-де-Франс и утверждаться сначала голосованием Регионального, а затем Государственного советов. Передача ответственности с национального на региональный уровень символически отражена в изменении названия документа. Теперь это «Схема управления и городского планирования Иль-де-Франс» (Le schéma directeur de la région d'Île-de-France, SDRIF). Так же изменилось и название института, разработчика стратегии, — IAU ÎdF (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Île-de-France).

Новая стратегия должна была сформировать комплексное видение региона на ближайшие 25 лет с учетом существующей административной системы. Ее цель — «управлять экономическим и демографическим ростом, а также пространственным развитием и сделать регион значимым в мировом контексте» (SDRIF 1995).

В документе описаны способы борьбы с социальным, пространственным и экономическим неравенством, определено функциональное назначение разных территорий, расположение основных инфраструктурных объектов, в частности линий RER, а также отмечены приоритетные зоны развития.

Однако в условиях децентрализованного управления региональная стратегическая схема оказалась недостаточно сильным инструментом для координации развития 10-миллионной агломерации. Она оставляла слишком много свободы коммунам в принятии решений о новом строительстве. Кроме того, развитие обозначенных приоритетных зон никак не стимулировалось ни региональным, ни центральным правительством.

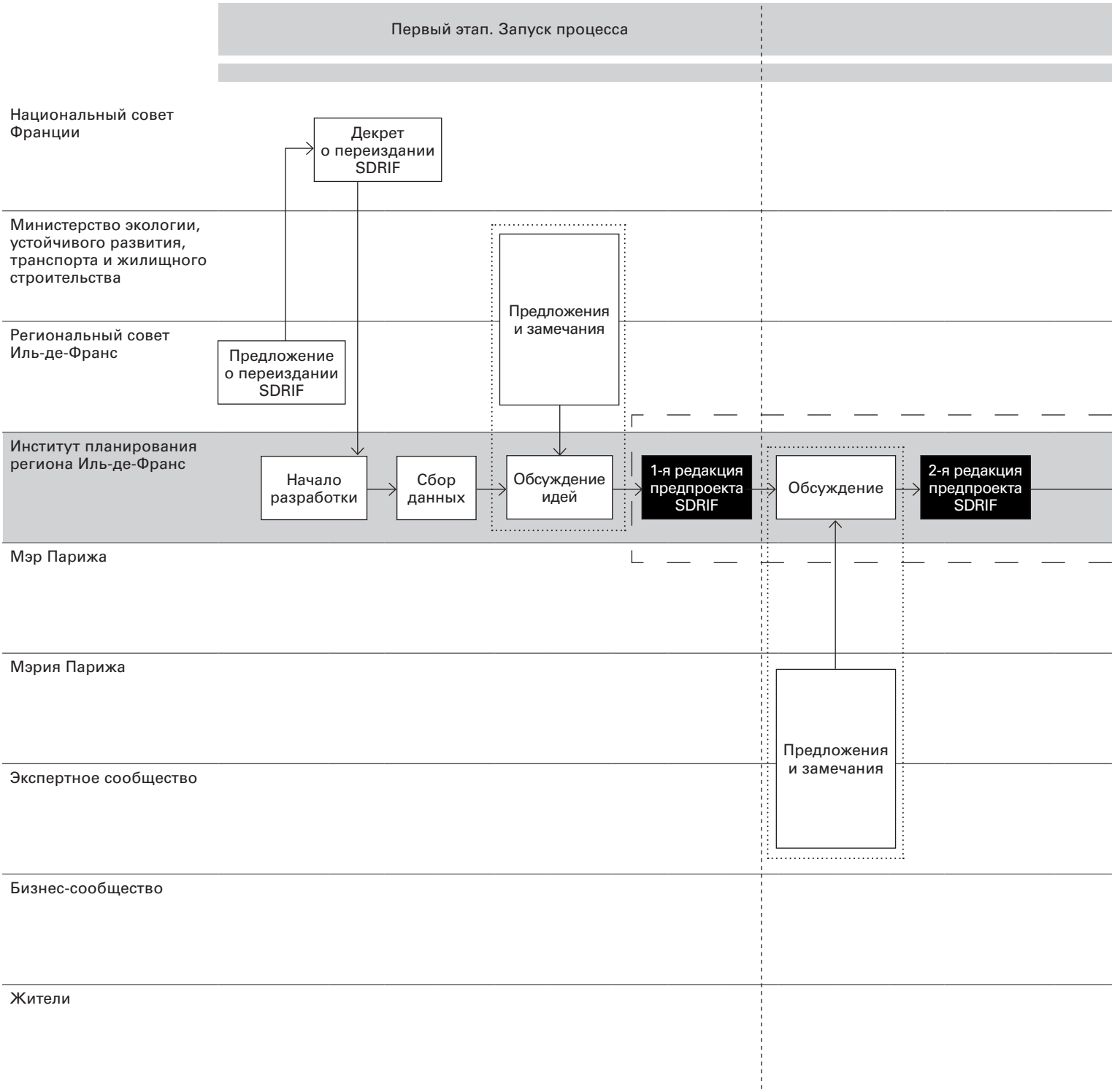
24 июня 2004 года Совет региона Иль-де-Франс попросил Государственный совет одобрить процедуру пересмотра стратегического плана. Обоснование пересмотра — несоответствие целей и задач документа сложившимся реалиям. К тому же необходимо было учесть в стратегическом плане новый закон о солидарности и устойчивом городском развитии[4]. Этот закон менял состав и формат целого ряда документов, связанных с градостроительной деятельностью, в частности генеральных планов коммун (PLU[5]). Он также предусматривал уплотнение уже застроенных территорий и поднимал до 20% обязательную долю социального жилья в жилом фонде каждой коммуны.

Одним из важнейших элементов новой версии стратегии стал проект двух хорд рельсового транспорта, северной

3 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), 4 février 1995.

4 Loi n° 2000–1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement urbains.

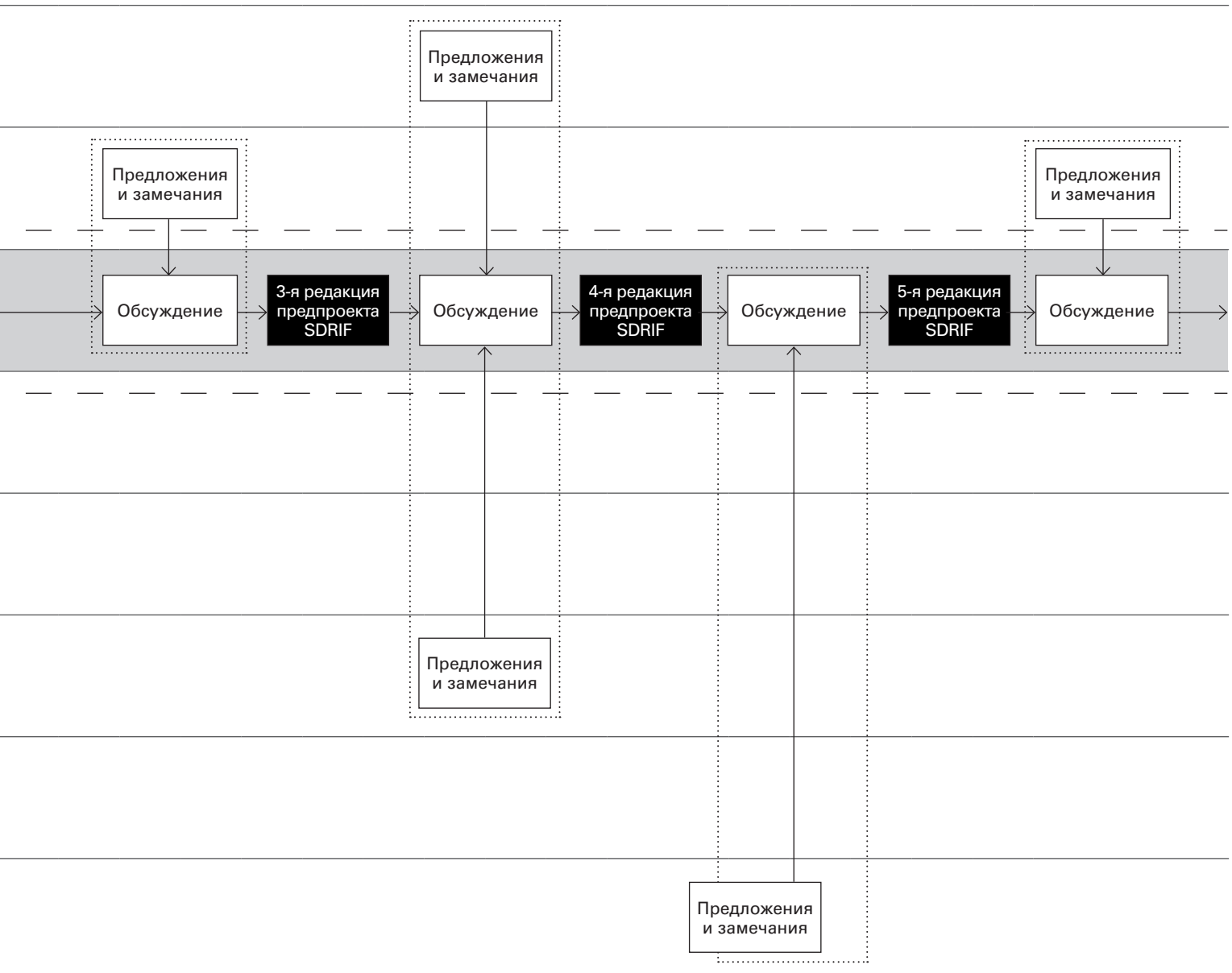
5 PLU (Plan Local d'Urbanisme — местный городской план), который до закона 2000 года назывался POS (Plan d'Occupation des Sols — план землепользования).



Технологическая карта подготовки «Схемы управления и городского планирования Иль-де-Франс» (SDRIF)
Process diagram of the development of SDRIF

Второй этап. Разработка документа

полтора года



Смотрите далее

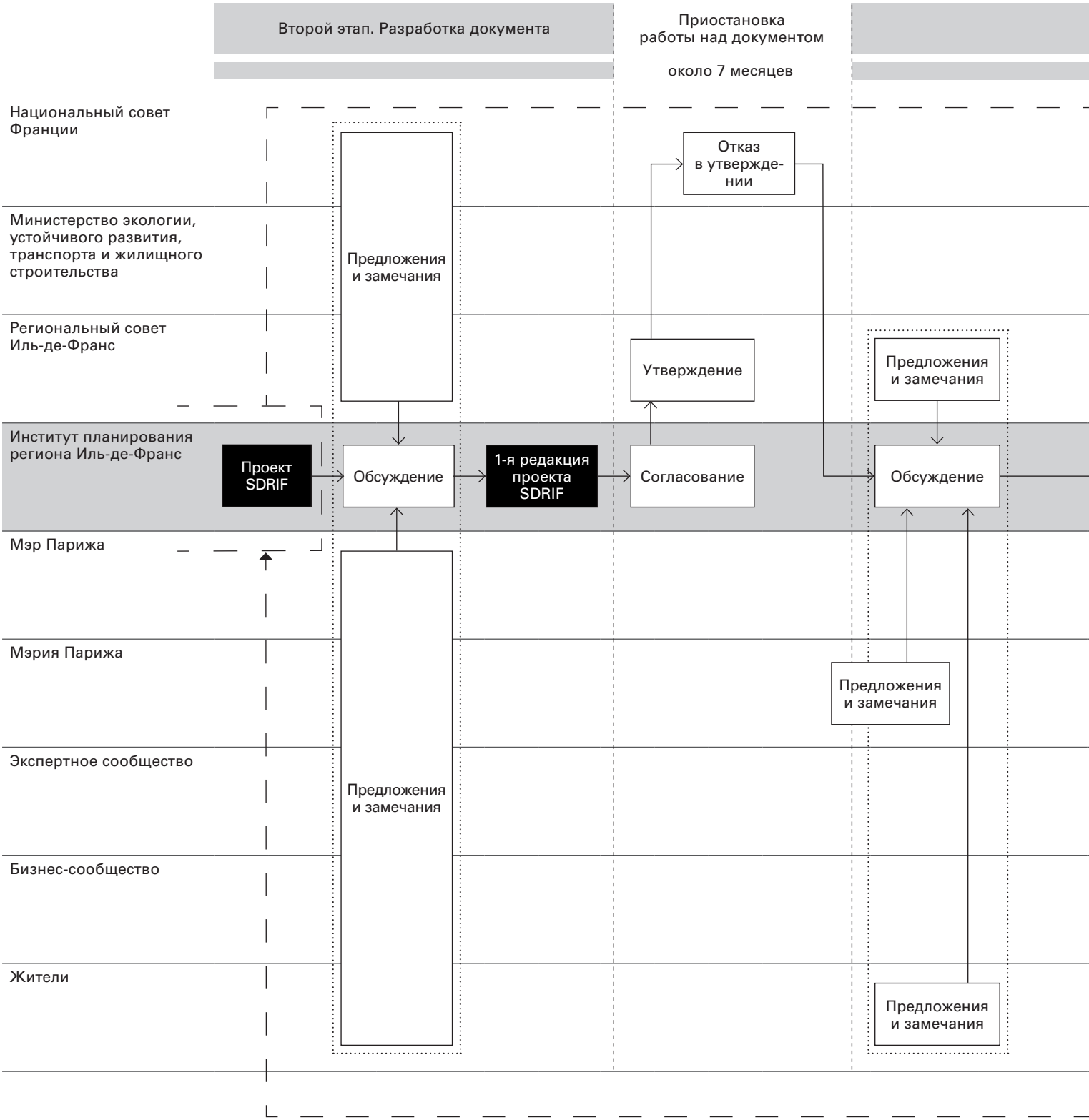
Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

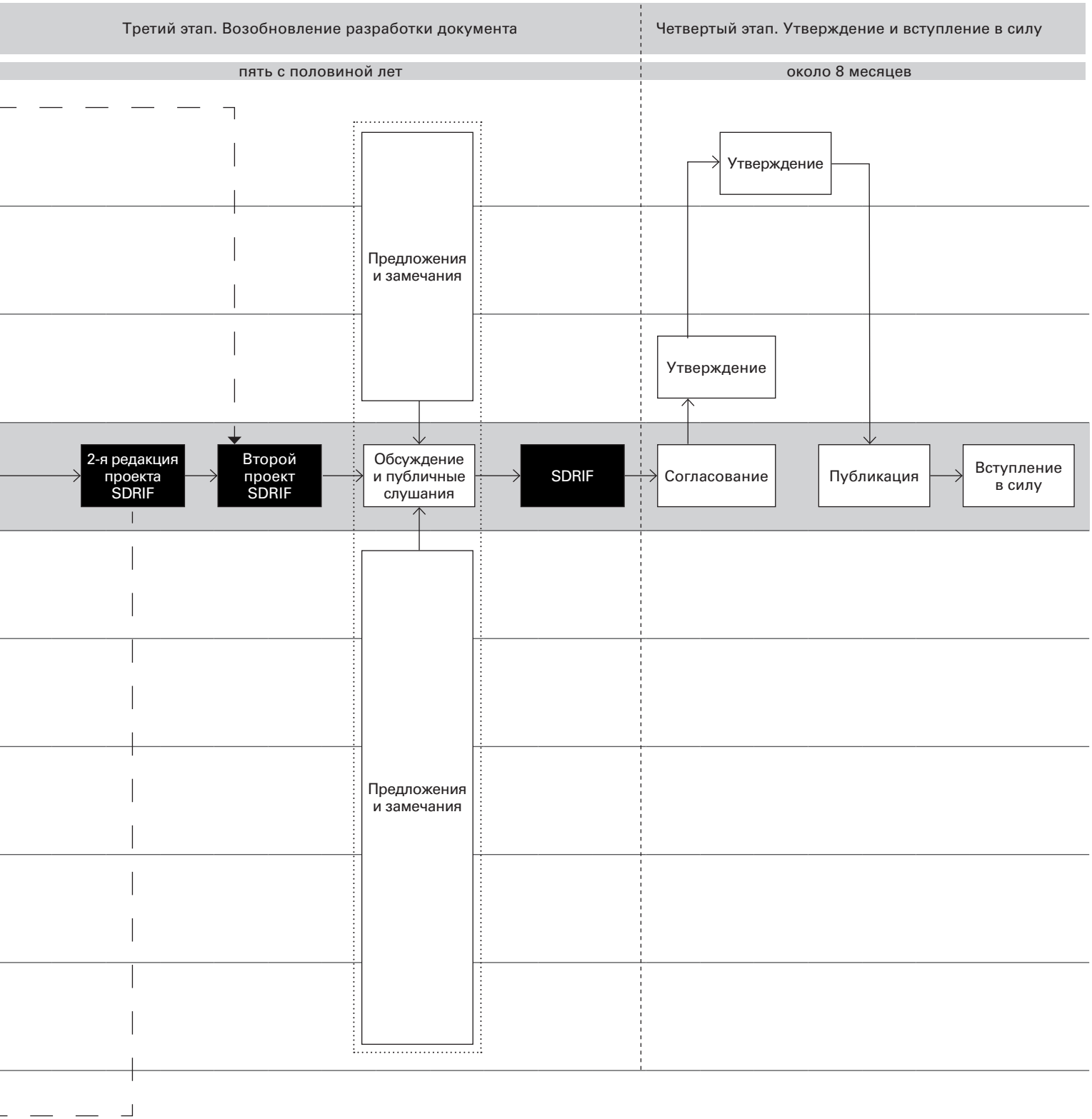
Повторяющийся цикл действий
Repeating process

Коммуникация
Communication

Этап согласования мастер-плана с общественностью
Public participation



Технологическая карта подготовки «Схемы управления и городского планирования Иль-де-Франс» (SDRIF)»
Process diagram of the development of SDRIF. Continuation of the diagram from the previous page



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Повторяющийся цикл действий
Repeating process

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

и южной — Arc Express, что дословно означает «скоростная дуга». Длина хорд должна составляла 60 км. Они призваны были улучшить связь пригородов как между собой, так и с остальной транспортной сетью региона, благодаря целому ряду пересадок на метро, RER, трамвай и другие виды транспорта. Речь шла о строительстве порядка сорока новых станций на расстоянии полутора километров друг от друга. Планируемая скорость движения поездов составляла 40 км/ч, а время ожидания между поездами в часы пик не должно было превышать полторы минуты.

Пересмотр стратегии был проведен Институтом благоустройства и урбанизма региона Иль-де-Франс (IAU ÎdF) по заказу правительства региона. Работа велась три года, но на последнем этапе документ был заблокирован Государственным советом.

Правительство Франции и региональное правительство по-разному видели роль Парижской агломерации. Находившийся у власти правый президент Николя Саркози рассматривал Париж как глобальный мегаполис, который должен быть готов конкурировать с Лондоном и Нью-Йорком. Соответственно, с точки зрения национального правительства, упор в стратегии нужно было делать на создании так называемых «центров передового опыта» (pôle d'excellence) — мест притяжения ведущих мировых компаний и научно-исследовательских институций. Эти центры должны были сформировать образ Франции как страны с передовой и глобализированной экономикой, а градостроительные проекты — стать олицетворением этого нового образа.

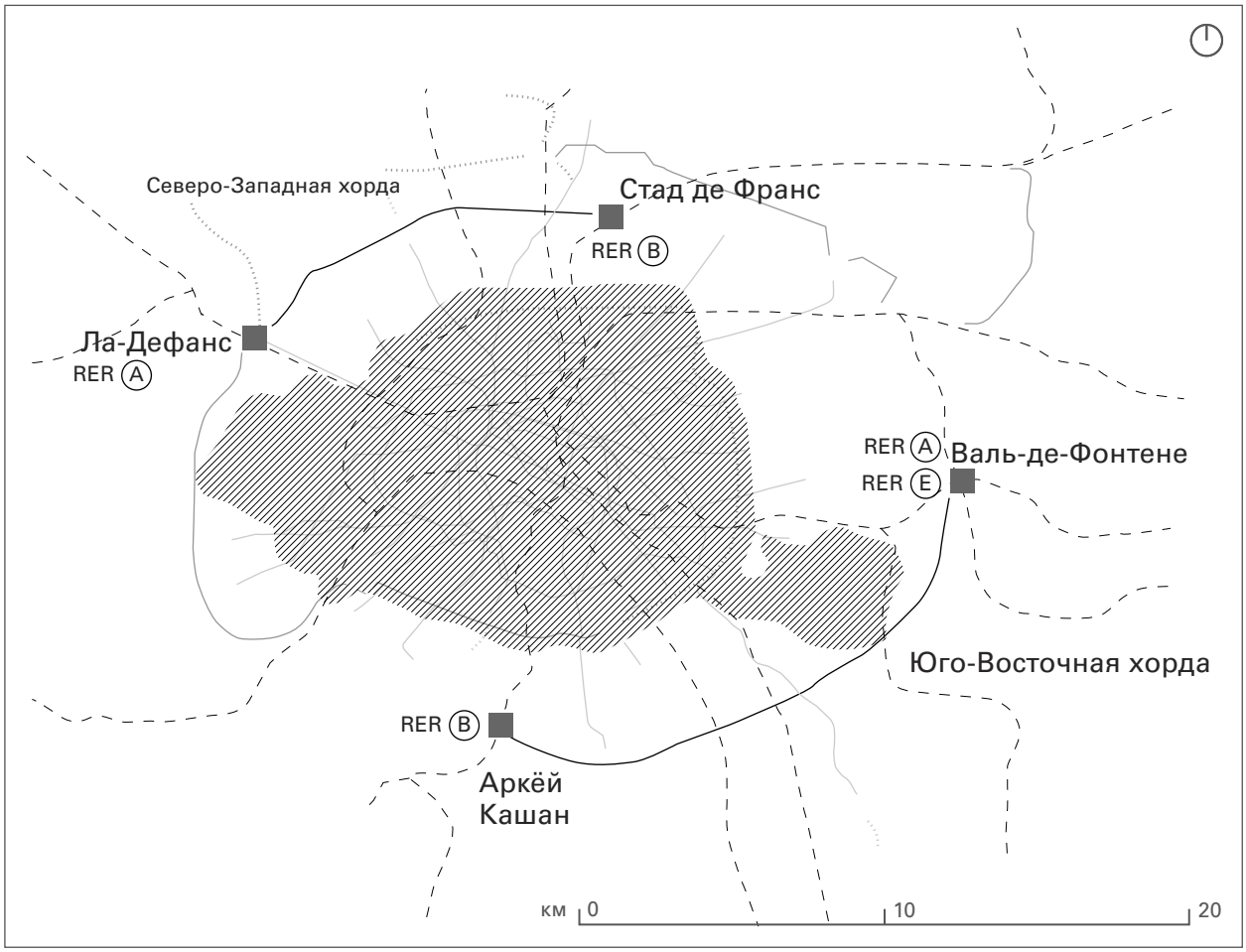
В свою очередь Совет Иль-де-Франс, под чьим контролем и была разработана стратегия для региона, состоящий в основном из представителей левых партий, считал главными вопросы солидарности сообществ и строительства социального жилья. Эти, в общем-то, не противоречащие друг другу задачи в условиях ограниченных экономических ресурсов не могли быть решены одновременно.

Официальной причиной блокировки стратегии и отправки ее на доработку стало, во-первых, расширительное толкование роли региональных властей: SDRIF, в частности, рассматривал вопросы строительства национальных автомагистралей и реконструкции аэропортов, входящие в сферу компетенции центральной власти. А во-вторых, несоответствие возможностей регионального бюджета заложенным объемам строительства транспортной инфраструктуры.

Кроме того, был выявлен ряд проблем, связанных с форматом документа.

Масштаб региона. Чересчур широкая рамка (12 тыс. м^2) оказалась малоэффективной. Она не позволяет достаточно качественно направлять и ограничивать развитие, потому что оставляет слишком много свободы органам местной власти, которые располагают правом выдачи разрешений на строительство.

Большая территория не позволяет разработать точную стратегию. В первую очередь это связано с тем, что трудно собрать адекватные данные — дело даже не в площади, которую необходимо охватить, а в том, что информация быстро устаревает, утрачивая свою релевантность еще во время разработки документа.



Транспортные рокады в проекте SDRIF 2007 года. Источник: metronews.fr
Transportation nodes in the SDRIF 2007. Source: metronews.fr

Проектируемые хорды
Projected archs

Трамвайные пути
Tram lines

Ветки метро
Metro lines

Пригородные электрички (RER)
Commuter trains RER

Транспортно-пересадочные узлы
Transport interchange hub

Мелкое административное деление французского столичного региона и, соответственно, большое количество участников процесса. 1280 коммун должны были прислать свои замечания и комментарии к проекту SDRIF. В результате на разработку первого варианта стратегии ушло больше трех лет — план на будущее отстал от реальности еще до своего утверждения.

SDRIF был отправлен на доработку, однако часть проектов в регионе, в частности развитие линий рельсового транспорта, требовала быстрых решений. Их невозможно было отложить еще на три года до появления очередной редакции стратегии. Как невозможно было оставить нерешенными и другие городские проблемы — в 2005 году пригороды захлестнули бунты. К тому же Париж проиграл Лондону заявочную кампанию на проведение Олимпиады 2012 года. Укрепить статус французской столицы как глобального города и мирового экономического центра взялся президент республики Николя Саркози. Только придя к власти, в сентябре 2007 года, он объявил о запуске международной консультации по развитию Большого Парижа.

2. «Большой Париж», или Как стать глобальным городом?

Консультация «Большой Париж», объединившая десять междисциплинарных команд профессионалов в области архитектуры, урбанистики, экономики, транспорта и социального развития, была создана, чтобы сформировать новый образ глобального Парижа и заодно решить ряд проблем развития радиально-концентрической агломерации.

Консультация проводилась по инициативе президента страны Министерством культуры и коммуникаций. Это был совершенно новый формат проектирования. Консультация — не конкурс, здесь нет победителей, и постоянный диалог — обязательная часть процесса. Раз в три месяца устраивались обсуждения промежуточных результатов проектирования между командами-участницами и специально созданными исполнительным комитетом и ученым советом. В первый вошли представители различных уровней власти, министерств и ведомств, во второй — авторитетные специалисты в области архитектуры, градостроительства, социологии, экономики и пр. Для обеспечения команд всей необходимой информацией и помощи в организации работы каждой из них был выделен советник, к которому можно было обращаться по любым вопросам.

Речь шла о стратегии развития агломерации на долгие годы, возможно на 40 лет. Результатом исследования стали десять комплексных работ, в которых рассуждения теоретического плана сочетаются с практическими предложениями, а концептуальные зарисовки с проектными чертежами.

Консультация, продлившаяся семь месяцев, состояла из двух этапов. Отчеты были сданы по итогам каждого из них в виде брошюры формата А4 объемом около 150 страниц с приложением презентационных материалов. На первом этапе, носившем более общий характер, предлагалось подумать о том, что такое агломерация XXI века, каковы общие принципы ее развития и функционирования. Второй этап отводился уже подготовке предложений по «Большому Парижу». Обе части исследования должны

были стать основой для последующих публичных обсуждений, специализированных конференций, экспертных круглых столов.

На первом этапе команды разрабатывали методику работы. Так, одни, например l'AUC и Studio 08 Бернардо Секки и Паолы Вигано, проводили сравнительный анализ мегаполисов мира, пытаясь выделить какие-то особенные характеристики каждого из них. Эти специфические черты, с точки зрения авторов работ, с одной стороны, формируют индивидуальные образы городов, а с другой — позволяют составить палитру проблем, характерных для всех крупных урбанизированных территорий.

Другие — в частности, LIN, команды Ролана Кастро и Жана Нувеля — проводили экспертные дискуссии и круглые столы. По их результатам были определены основные направления дальнейшей работы. Третьи сразу фокусировались на конкретных проблемах Большого Парижа, оставляя за скобками глобальную повестку. Таков был подход коллективов Ива Льона и Антуана Грумбаха.

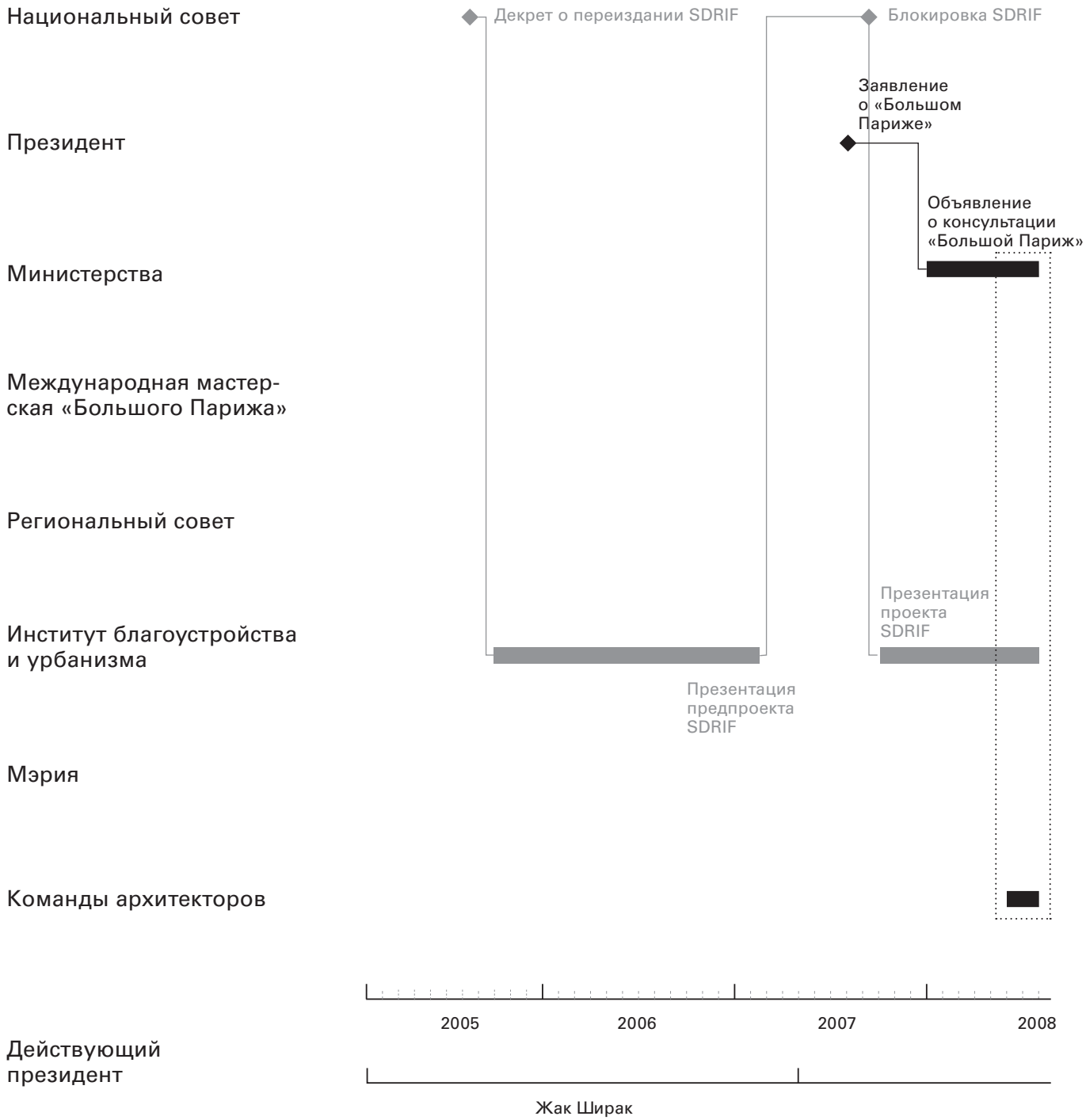
Составлялись словари, рисовались карты, схемы, проводились опросы, анализы статистических данных, клеились макеты. В отсутствие ограничений неудивительно, что десять отчетов первого этапа получились совершенно разными по характеру.

Вторая часть консультации, посвященная парижской агломерации, так же прошла под эгидой творческой свободы — команды были ограничены лишь форматом финального отчета. Такая свобода позволяла выразить оригинальную точку зрения на то, как должна развиваться агломерация, и сделать акценты на тех идеях, территориях и проектах, которые казались каждой команде особенно важными. Например, MVRDV уделила повышенное внимание вопросам уплотнения, а Studio 08 — сохранения и ревитализации водно-зеленого каркаса региона. В результате получилась мозаика из множества идей, видений и концепций.

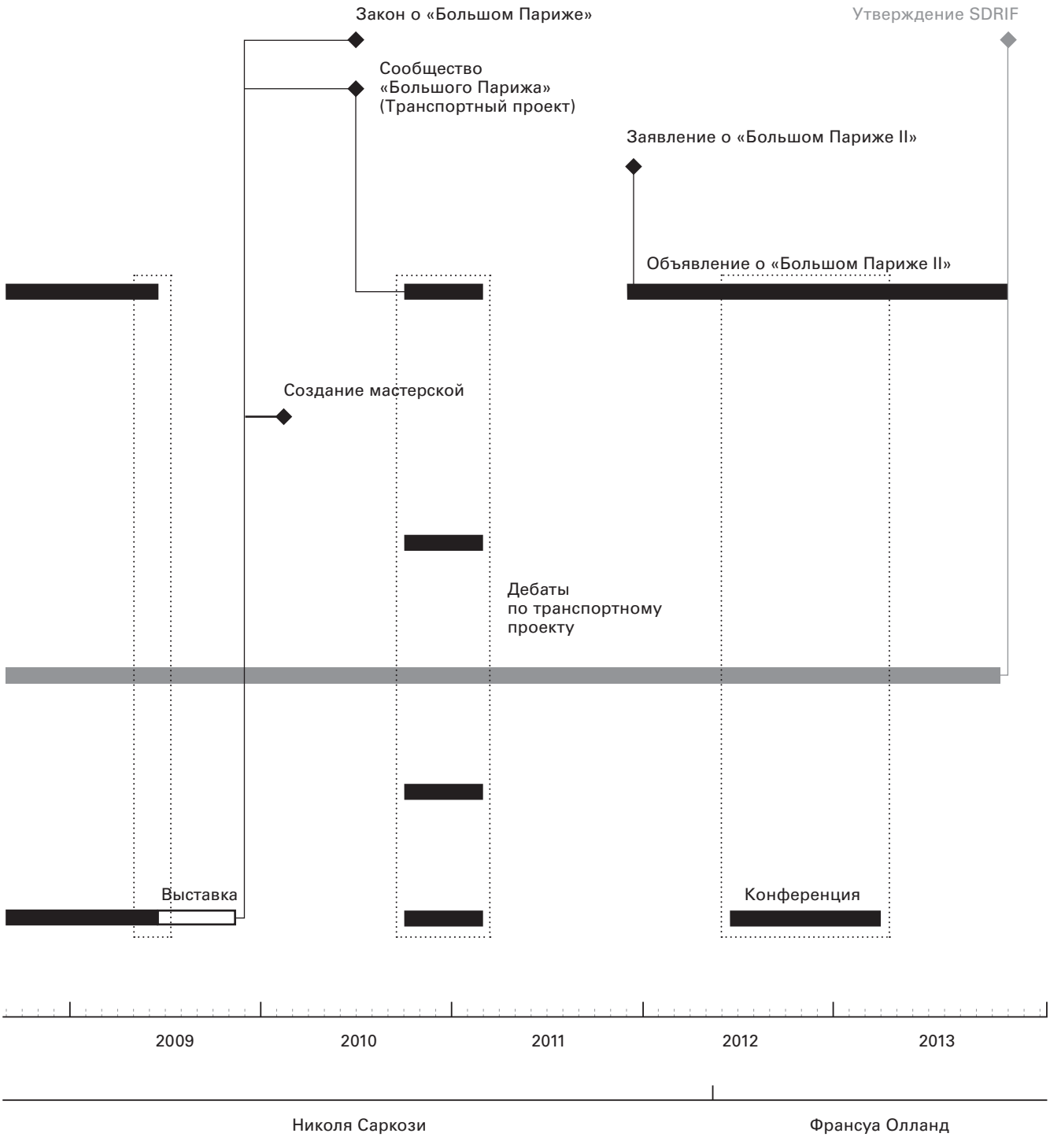
Весь это калейдоскоп взглядов на будущее агломерации экспонировался весной и летом 2009 года на выставке во дворце Шайо, которую открывал сам президент. А в следующем году была создана Международная мастерская Большого Парижа (AIGP), перед которой стояла задача превратить полученные концептуальные предложения в реальные проекты. Мастерская, к работе которой были привлечены все команды, участвовавшие в консультации, стала платформой диалога о развитии агломерации между министерствами, региональными органами власти, муниципальными образованиями, всевозможными синдикатами и ассоциациями, жителями, а также отраслевыми объединениями. Политика активной коммуникации — многочисленные конференции, воркшопы, лекции и встречи с жителями — и концентрация звездных архитекторов вокруг бренда «Большой Париж» обеспечили инициативе широкий резонанс внутри страны и в мире[6].

По итогам консультации был отобран ряд крупных проектов, позволяющих усилить полицентричность агломерации и одновременно укрепить ее статус региона глобального значения. Речь прежде всего идет о развитии научно-исследовательского кластера Сакле, расширении делового района Ла-Дефанс, создании квартала отдыха

6 Данный опыт с переменным успехом был заимствован в Брюсселе и Москве, где похожие мероприятия прошли в 2012 году.



Хронология разработки SDRIF и проведения консультаций «Большой Париж»
Timeline for the development of SDRIF and holding the Grand Pari(s) consultations



Процесс разработки предложений для консультации «Большой Париж»
Elaboration of proposals for Grand Pari(s) consultation

Процесс разработки SDRIF
SDRIF elaboration process

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

и развлечений в непосредственной близости от аэропорта Шарль де Голль, формировании центра авиастроения в Ле-Бурже и многопрофильного образовательного кластера в Марн-ла-Валле. Также был предложен проект линии рельсового транспорта (Grand Paris), связывающей эти новые центры между собой, с аэропортами, а также историческим ядром Парижа.

Как и в SDRIF 2007 года, планировалось построить порядка 40 станций. По многим пунктам описание проекта совпадало с предложениями пространственной стратегии, разработанной регионом Иль-де-Франс. Однако здесь длина линии должна была составить уже 155 км, а максимальная скорость движения поездов увеличиться до 80 км/ч. Это означало, что станции будут находиться намного дальше друг от друга, чем в заблокированном SDRIF. Если транспортная схема региональной стратегии 2007 года должна была в первую очередь улучшить транспортное сообщение между различными территориями и коммунами Иль-де-Франс, то решение «Большого Парижа», главным образом, повышало доступность запускаемых мегапроектов, рассчитанных на широкий международный резонанс.

Принятый 3 июня 2010 года закон о Большом Париже юридически закрепил концепцию пространственного развития. Основная цель — усиление инвестиционной привлекательности агломерации. Закон определял зоны развития, формирующиеся вокруг мегапроектов, которые должны были обеспечить экономический рост и создать порядка 800 тыс. рабочих мест. Также в законе говорилось о новой линии автоматического метро и создании для этого управляющей компании «Общество Большого Парижа» (SGP).

Хотя консультация не была прописана в законе, тот факт, что ее организовал сам президент и в ней участвовали известнейшие урбанисты и специалисты по городскому развитию, сыграл огромную роль в продвижении проекта. Несмотря на децентрализацию, президент остается одним из самых могущественных игроков в столичном регионе. У него на руках сильный козырь — влияние на все транспортные проекты. Дело в том, что большинство транспортных компаний являются государственными. Это касается и метро, и пригородных поездов, и железных дорог (RATP, SNCF, RFF). Президент сумел объединить транспортных гигантов вокруг приоритетной с его точки зрения инициативы. Однако государственного финансирования для реализации проекта, бюджет которого был оценен в €32,4 млрд, не хватало.

Необходимо было все же заручиться поддержкой регионального правительства и мэрии столицы. Поскольку транспортный проект «Большого Парижа» не решал региональных проблем, он не был поддержан правительством Иль-де-Франс. Разработчикам пришлось пойти на уступки, и сделать компромиссный вариант. Для достижения консенсуса Национальной комиссией по общественным дебатам[7] в период с сентября 2010 по январь 2011 года была проведена серия публичных слушаний, в которых приняли участие порядка 15 тыс. человек. Был создан специальный сайт, на котором собирались вопросы и мнения жителей, а также транслировались все проводимые дебаты. За полгода работы на сайте побывало 170 тыс. уникальных пользователей. В результате схема прокладки

7 Национальная комиссия по общественным дебатам (La Commission nationale du débat public, CNDP) — независимая институция, в ведении которой находятся вопросы информирования жителей и учета их мнения в процессе разработки национальных проектов, которые влияют на социально-экономическую и экологическую сферы жизни страны. Комиссия организовывает публичные слушания, обсуждения, запускает онлайн-сервисы для работы с населением, организовывает выставки и т.д.



Предложение по развитию общественного транспорта в рамках консультации «Большой Париж».
Источник: cremeriedeparis.com
Proposals for developing public ransport put forward at the Grand Pari(s) consultation.
Source: cremeriedeparis.com

Линия метро № 14
Metro line 14

Проектируемая линия № 1
Projected metro line 1

Проектируемая линия № 2
Projected metro line 2

транспортной линии была согласована, а государственная власть, региональная власть и муниципалитеты договорились о софинансировании проектов.

Все было готово к тому, чтобы начать воплощать проект в жизнь, когда в мае 2012 года Николя Саркози не был переизбран на пост президента Франции. Его место занял социалист Франсуа Олланд. Проект «Большой Париж» был приостановлен, и некоторое время шли дебаты о целесообразности его продолжения.

3. Агломерация для комфортной жизни

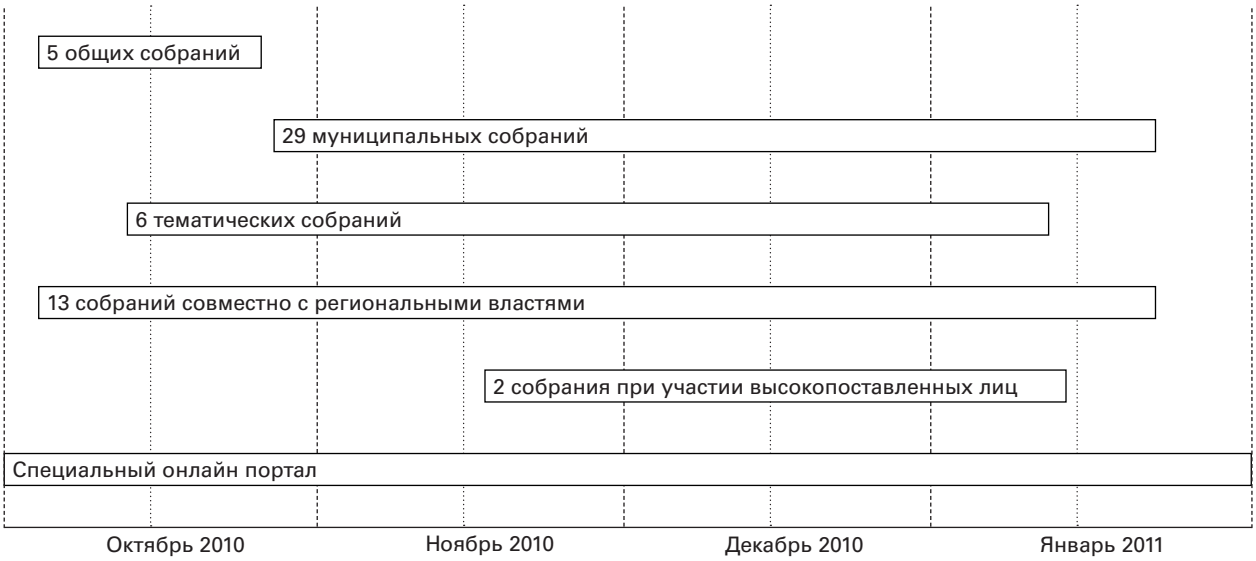
Все это время шла работа над новой редакцией стратегии развития региона (SDRIF), в которую в обязательном порядке по закону о Большом Париже, принятому в 2010 году, был интегрирован проект линии рельсового транспорта. В 2012 году разработчики вышли на финишную прямую — последний этап презентаций и публичных слушаний перед принятием документа.

25 октября 2012 года Региональный совет одобрил окончательную редакцию SDRIF. В течение декабря прошли представления муниципальным советам. В транспортную схему, утвержденную в рамках «Большого Парижа» и последующих публичных слушаний, были внесены коррективы в связи с изменившейся за три года ситуацией. В начале 2013 года прошли публичные слушания, выставки и обсуждения, затем был запущен процесс сбора предложений и замечаний, отчет по которым был готов к июлю. До октября вносились изменения по результатам слушаний и консультаций с экспертами. И наконец через год, в октябре 2013-го, Региональный совет проголосовал за принятие стратегии, которая была передана для рассмотрения Государственному совету. 27 декабря 2013 года тот утвердил Схему развития региона Иль-де-Франс (SDRIF) до 2030 года.

В ее состав вошли несколько разделов:

- Социальный проект, в котором подробно раскрывается, каким образом государственные законодательные акты и программа равенства шансов должны работать в столичном регионе, учитывая существующую демографическую и социальную ситуацию. Определяются приоритетные коммуны и районы для их применения.
- Перспективное видение региона.
- Пространственный проект, выявляющий основные зоны для уплотнения, создания рабочих мест и пр.
- Схема развития транспорта.
- Меры в сфере экологии и обеспечения устойчивого развития.
- Методы и средства реализации, где подробно описывается, какие законы и государственные программы могут быть использованы для решения тех или иных задач, а также возможные источники финансирования.

Разработка и принятие документа в общей сложности растянулись на девять лет. Конечно, злую шутку с принятием SDRIF сыграли противоречия между правым президентом и левым региональным правительством, у которых были разные взгляды на развитие агломерации Парижа и которые сознательно не шли навстречу друг другу. В результате в течение пяти лет разрабатывалось два альтернативных сценария пространственного и социально-экономического



Публичные дебаты по проекту развития транспорта в Парижском регионе
Public debates on the transport development project in the Paris region

развития агломерации: один в рамках работы над стратегическим региональным документом SDRIF, второй под брендом «Большой Париж».

Проект, запущенный президентом республики, получил куда большую огласку среди населения и профессионалов, чем юридический документ, налагающий обязательства на жителей и органы местной власти. Этот пример показывает, насколько важна роль медиа и коммуникаций в области городского развития и планирования. Впрочем, на длинной дистанции, несмотря на публичные неудачи, больше шансов оказалось у документа, существование которого закреплено законом. Любые смелые и прогрессивные инициативы требуют оформления в правовых актах. В противном случае они рискуют кануть в Лету вместе с уходом с политической сцены их авторов.

Поскольку договоренности о развитии транспортной стратегии в рамках «Большого Парижа» уже были достигнуты и получили широкий публичный резонанс, правительство Франсуа Олланда приняло решение о продолжении проекта «Большой» Париж». Но образ французской столицы президента-социалиста не мог совпадать с видением его правого оппонента.

Был организован второй этап международной консультации — «Большой Париж II», или «Новый Большой Париж», как его называют в прессе. Команд теперь стало не десять, а пятнадцать. Центральными темами для обсуждения были выбраны роль горожанина и образ жизни в мегаполисе, а также вопросы солидарности и равенства шансов.

Собранные в марте 2013 года команды, часть из которых, например коллектив Ива Льона и MVRDV, участвовали и в первой консультации, провели новые исследования. В их рамках были разработаны как общие предложения по развитию агломерации, так и очень конкретные принципы уплотнения пригородов, организации общественных пространств и пр. Особое внимание было уделено изучению того, как агломерация функционирует сегодня и как можно усовершенствовать ее жизнедеятельность с наименьшими затратами. Работа велась как на уровне карт и схем агломерационного масштаба, так и на основе отдельных кейсов, которые должны были иллюстрировать изменения на примерах конкретных районов и мест.

Особое внимание многие команды уделили вопросам жилищного строительства. Были продемонстрированы способы уплотнения существующих кварталов, при этом в ходе разработки концепций учитывалось мнение жителей. В течение нескольких недель команда проектировщиков выезжала на место, где вместе с жителями выявляла сильные и слабые стороны того или иного квартала. Эта информация учитывалась при дальнейшей разработке концепции, которая затем обсуждалась с общественностью.

Были предложены новые типологии жилья, системы культурного и социально-бытового обслуживания. Стóит отметить, что при работе над этими проектами ревизии были подвергнуты существующие регламенты, нормы и механизмы управления. Соответствующие предложения также вошли в состав финальных отчетов.

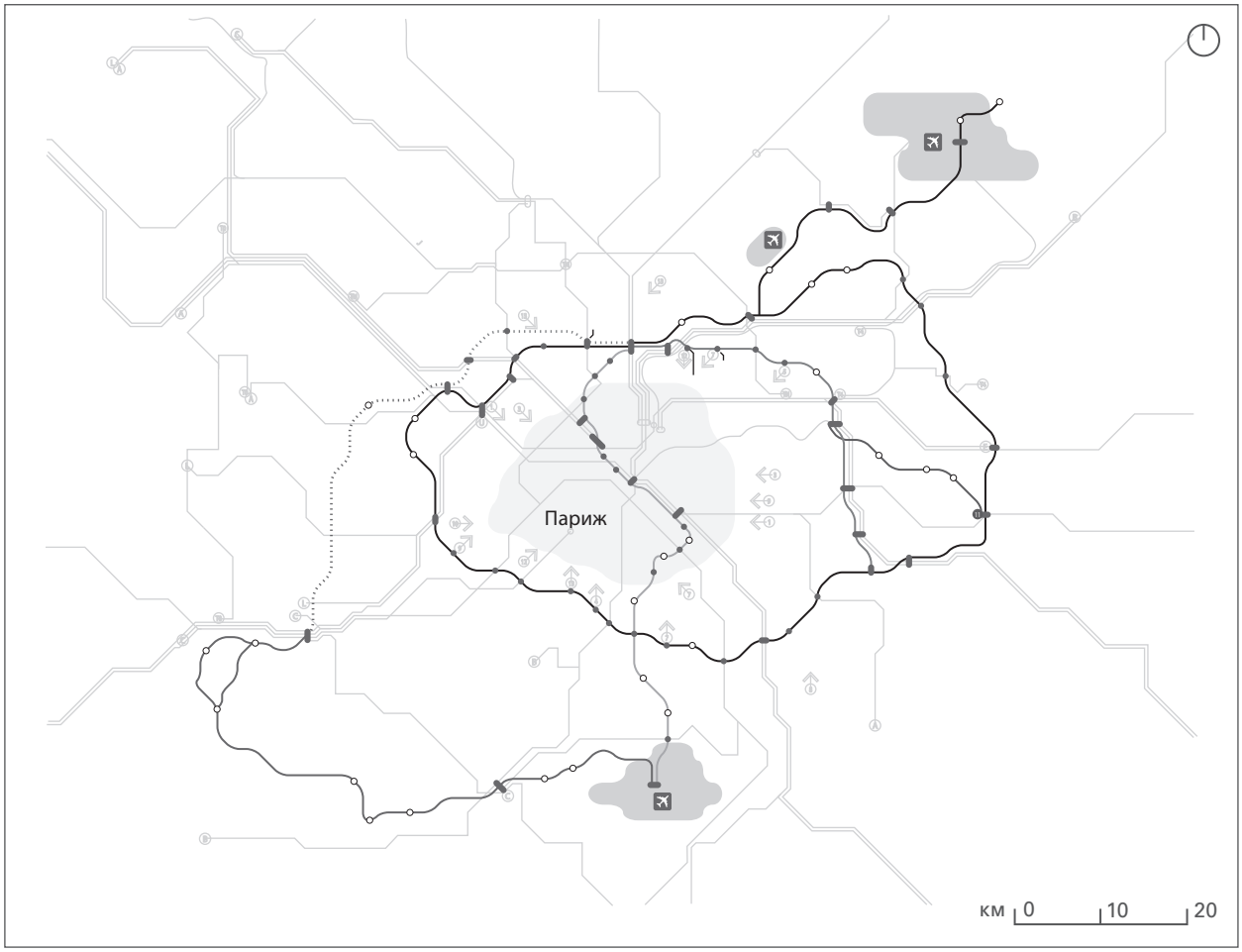
Дополнительно был разработан новый правовой инструмент — контракты территориального развития (CDT). Согласно изменениям, внесенным в закон о Большом Париже, эти контракты, заключенные между муниципалитетами и правительством, позволяют получить дополнительное государственное финансирование для развития территорий вокруг станций железнодорожного транспорта.

На сегодняшний день в регионе Иль-де-Франс запущен уже 21 проект на основе контрактов территориального развития. Поскольку проекты согласовываются со всеми уровнями власти достаточно оперативно, решения об их запуске принимаются на основе актуальных данных. Фактически именно CDT являются сегодня основным юридическим инструментом, регулирующим градостроительный процесс на уровне агломерации.

Главным же проектом «Большого Парижа II» остается та самая транспортная схема, которая была согласована на общественных слушаниях и незначительно откорректирована в 2013 году. Речь идет о создании двух колец железнодорожного транспорта, которые свяжут между собой пригороды Парижа. Вокруг будущих станций и запускаются в основном проекты по контрактам территориального развития.

Кроме того, с 2016 года вступит в силу закон об агломерациях во Франции[8], поводом для создания которого стала не раз подчеркнутая во время разработки «Больших Парижей» неэффективность существующей системы административного деления. По новому закону в агломерациях численностью более 400 тыс. человек будут созданы новые административные единицы с собственным аппаратом управления. Эта новая власть возьмет на себя функции

8 LOI n 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.



Утвержденный проект развития транспорта в Парижском регионе.
Источник: societedugrandparis.fr
Approved project for developing transport links in the Grand Paris region.
Source: societedugrandparis.fr

Предлагаемые линии метро (после 2030 года)
Projected metro lines (after 2030)

Конечные станции метро
Terminal stations

Транспортно-пересадочные узлы
Transport interchange hub

правительств региона и департаментов и будет отвечать за стратегию развития территорий и общественного транспорта, выполнение социальных программ, включая строительство и управление социальным жильем; возможно, ей также будут переданы полномочия по разработке генеральных планов. Точный периметр агломерации Парижа пока не утвержден.

В результате парижских консультаций так и не было сформировано единое мнение о том, как должна выглядеть и что в себя включать пространственная стратегия города и какая методика является оптимальной. Но был составлен список проблем, отмеченных всеми участниками:

— Сложность репрезентации протяженных территорий. Разрыв в их восприятии жителями и профессионалами и, как следствие, возникновение взаимного непонимания в ходе обсуждения тех или иных проектов.
— Неопределенность и подвижность границ. Существующее на сегодняшний день во Франции определение агломерации опирается на принцип непрерывности городской ткани: между домами не должно быть более 200 м разрыва. Но прерывистость ткани не обязательно означает, что территории функционируют обособленно. Периметр, на который разрабатывается стратегия, должен либо регулярно пересматриваться, либо различаться в зависимости от рассматриваемой проблемы. В таком случае встает вопрос о том, кто и как должен следить за выполнением стратегии.
— Временные рамки. Проект должен предусматривать не только долгосрочную стратегию, но и немедленные действия — жители должны чувствовать изменения уже сегодня. Без работы в двух скоростных режимах сложно достичь конечного успеха. Однако такая работа требует особых механизмов, которые на сегодняшний день еще не отлажены.
— Вариативность. Необходимо разрабатывать несколько сценариев, в которых комбинировались бы разные прогнозы по транспортным, экономическим, социальным вопросам. Реальность слишком сложна и многогранна, чтобы базировать стратегию на одном варианте развития.
— Создание мест с сильной идентичностью в масштабах агломераций. Сложность заключается в том, что такая идентичность, с одной стороны, подрывается особым символическим, экономическим и геополитическим статусом агломерационного ядра, а с другой — должна быть построена на основе специфики мест, долгое время считавшихся периферийными в социальном и культурном смысле.

Некоторые из этих проблем уже стоят перед городом и создателями стратегий его развития, другие встанут в ближайшие годы. А это значит, что Парижу придется искать инструменты для их решения.

	SDRIF	«Большой Париж»	«Большой Париж II»
Срок разработки	2005–2013	2008–2010	2012–2013
Формат	Правовой документ	Международная консультация	Международная консультация
Инициатор	Региональный совет	Президент Николя Саркози	Президент Франсуа Олланд
Разработчики	Институт благоустройства и урбанизма региона Иль-де-Франс (IAU idF)	10 междисциплинарных команд во главе с архитектурными бюро	15 междисциплинарных команд во главе с архитектурными бюро
Другие участники	Региональный совет, ассоциации мэров региона Иль-де-Франс, мэрии (департамент урбанистики и благоустройства), региональное транспортное агентство, жители	Министерство культуры и коммуникаций, Министерство экологии, Министерство устойчивого развития, регион Иль-де-Франс, мэрия Парижа, ассоциация мэров региона Иль-де-Франс	Министерство культуры и коммуникации, Министерство экологии, Министерство устойчивого развития, регион Иль-де-Франс, мэрия Парижа, ассоциация мэров региона Иль-де-Франс, AIGP, жители
Периметр разработки	Границы региона Иль-де-Франс	На усмотрение авторов проектов	На усмотрение авторов проектов
Учет юридических и правовых документов	Все законодательные, правовые и нормативные акты, действующие на территории	Необязателен. Однако многие команды работали именно с административными и правовыми вопросами с целью найти потенциал и возможности для изменения системы	Необязателен
Цель	Управление развитием региона	Создание образа глобального города	Предложения по повышению качества среды и комфорта проживания горожан
Содержание	Комплексная стратегия развития региона, включающая в себя пространственную схему, а также главы по социально-экономическому, экологическому, транспортному и другим направлениям развития	10 пространственных концепций развития, предложения по изменению административной системы, юридических инструментов, нормативно-правовой базы, а также набор конкретных принципов работы с разными видами городской ткани	15 исследований о том, каким образом функционирует агломерация, предложения по улучшению качества среды, повышению комфорта и мобильности горожан, а также по новым типологиям жилья
Язык	Доступен широкому кругу читателей	Доступен широкому кругу читателей	Доступен широкому кругу читателей
Использованные форматы коммуникаций	Обсуждения с межкоммунными администрациями, встречи с мэрами и администрациями коммун, воркшопы с жителями, опросы общественного мнения, публичные слушания	Телевидение, радио, пресса, выставка	Телевидение, радио, пресса, выставка, воркшопы с жителями, локальные выставки
Результат	Юридически обязательный документ, призванный координировать развитие региона Иль-де-Франс	Формирование образа агломерации, выбор приоритетных проектов для развития, закон о Большом Париже	Формирование нового набора предложений для создания современного комфортного мегаполиса, закон об агломерации, контракты территориального развития

Сравнение SDRIF с консультациями «Большой Париж» и «Большой Париж II»
Comparison of SDRIF, Grand Pari(s), Grand Pari(s) II

Пример стратегии региона Иль-де-Франс наглядно показывает, что одним из факторов успешного планирования является адекватность выбранного масштаба. Слишком мелкое административное деление усложняет процесс согласования и принятия стратегии, а излишне крупное рискует привести к появлению абстрактного и оттого малоэффективного документа.

Региональная стратегия учитывает в основном среднесрочные и долгосрочные перспективы, и то, что она не имеет возможности влиять на происходящее здесь и сейчас, затрудняет достижение поставленных целей.

Стремясь помочь органам местного самоуправления адаптировать стратегию, документ оставляет им слишком широкое поле для маневра. Это ослабляет координирующую роль стратегии, что не может компенсировать даже ее обязательный характер.

Такой проект, как «Большой Париж», куда более гибок и адаптативен. Однако у него есть существенный недостаток — необязательность исполнения. Он обретает легитимность главным образом в процессе коммуникации с широким кругом заинтересованных лиц. Такой процесс требует создания специальной структуры (Международной мастерской Большого Парижа).

Дополненная рядом юридических инструментов (таких как контракты территориального развития) и органов, ответственных за реализацию конкретных проектов (таких как «Общество Большого Парижа»), инициатива Николя Саркози может рассматриваться как первый, и только первый, шаг на пути к новому, более гибкому формату стратегии развития города.

Опыт «Большого Парижа» заинтересовал многие города, в том числе и российскую столицу, где по сходной модели в 2012 году был проведен Международный конкурс на концепцию развития Московской агломерации. Но проведение консультаций с мировыми экспертами все же не самое важное из достигнутого «Большим Парижем». Гораздо интереснее постоянный мониторинг агломерации. Непрерывный сбор данных и изучение происходящих процессов позволяют наиболее адекватно оценивать ситуацию перед принятием решений.

Другой важный опыт — организация коммуникации между всеми участниками процесса на всех его этапах. Агломерация с населением более 10 млн человек — сложный механизм, все части которого должны иметь возможность обмениваться информацией.

Автор текста
Ксения Толкачева

Беседовала
Ксения Толкачева

Бертран Лемуан: Идеальный план развития — это пять карт и пятнадцать страниц текста

Bertrand Lemoine: A perfect development plan consists of 5 maps and 15 pages of text



Бертран Лемуан — архитектор, инженер и историк. Главный научный сотрудник национального центра научных исследований (CNRS). В 2010–2013 гг. директор Международной мастерской Большого Парижа (AIGP).

Что такое Международная мастерская Большого Парижа?

Это мозговой центр развития агломерации. В структуру Мастерской входит 15 команд[1]. Во главе каждой из них архитектурное бюро, но состав команд мультидисциплинарен. Они включают в себя не только архитекторов и градостроителей, но также социологов, экономистов, специалистов по ландшафту. Их задача — постоянно предлагать идеи, быть катализаторами самых разных процессов.

Что, на ваш взгляд, особенно важно в истории «Большого Парижа»?

Очень важно, что само понятие «Большой Париж» вошло в обиход, закрепилось в сознании людей. Важно понимать, что эта агломерация мирового значения, сложившаяся еще в XX веке, всеми была принята только сейчас. Никто еще не может точно определить, что же это такое. И как этим управлять. Существующая административная система больше не справляется со стоящими перед ней задачами[2]. Необходимо найти новые формы управления. Одна из важных задач «Большого Парижа» — определить те трансформации, которые будут происходить в будущем, и предвосхитить их.

Недавний закон предусматривает, что в агломерациях численностью более 400 000 человек будут созданы новые административные единицы. Каковы будут их компетенции и как это отразится на мэриях?

Функции стратегического планирования, за которые раньше отвечали регионы, должны быть переданы агломерации. Возможно, агломерации примут муниципальные функции, в том числе главные инструменты управления — разработку планов землепользования и регламентов. Мы постепенно решаем этот вопрос: мэры не особенно поддерживают новый закон, потому что рискуют лишиться своих основных инструментов управления. И действия властей — на разных уровнях — по-прежнему не согласованы.

Например, Париж одобрил новый генеральный план (Plan local d'urbanisme). Но пока неясно, как он будет соотноситься с проектами, предусмотренными

1 Международная консультация «Большой Париж» проходила в два этапа. На первом этапе, организованном в 2008 году, в ней участвовало 10 команд, а на втором этапе в 2013 году — уже 15.

2 Французская административная система очень сложна. На территории агломерации действует местная власть, а также межгородская, региональная, государственная и власть департамента. При этом бывает, что несколько уровней власти отвечают за одну и ту же сферу, что создает массу сложностей.

в рамках «Большого Парижа», и как на все это повлияет административная реформа.

А какие обсуждаются пути решения жилищной проблемы?

Сегодня рынок недвижимости работает плохо. Необходимо мобилизовать имеющиеся земельные ресурсы. В рамках проекта «Большой Париж» были исследованы территории с неиспользованным потенциалом. Существует еще недоверие со стороны инвесторов, которое влияет на ситуацию и рост цен, но с этим надо бороться, постепенно менять систему.

Проект «Большой Париж» определяет зоны, где нужно сконцентрировать усилия, также, возможно, стоит использовать принцип трансфера площадей[3]. Безусловно, нужно развивать инвестиции в арендную недвижимость: сегодня есть разрыв между ценами на съем жилья в рыночных условиях и в рамках социального найма, необходимо найти баланс, например ввести программы по социальной собственности. То есть вы снимаете социальное жилье, постепенно выплачиваете его стоимость, и оно становится вашей собственностью. Этот рынок требует особого внимания и регулирования. В рамках «Большого Парижа» мы стараемся найти новые решения этой проблемы. И особые надежды возлагаем на новый транспортный проект.

3 Принцип, применяемый во многих городах мира, в частности в Нью-Йорке и Лиссабоне, когда у каждого участка есть определенное количество квадратных метров, которые могут быть на нем построены. Эти метры могут быть перенесены на другой участок, но тогда первый не застраивается.

Вы не боитесь, что землей, по которой пройдет новая транспортная линия, начнут спекулировать?

Нам важны стимулы, которые получат города в результате этого строительства, а вторичные эффекты могут быть самые разные. В том числе падение цен на землю. Строительство вокруг станций в таком случае станет дешевле, а жилье — доступнее.

Надо придумывать новые способы создания

Одна из важных задач «Большого Парижа» — определить те трансформации, которые будут происходить в будущем, и предвосхитить их

доступного жилья и площадок строительства. В масштабе агломерации следует задавать общие правила, а местное управление должно быть более мягким и гибким в этих вопросах.

Расскажите подробнее про специфику Парижского региона.

В Парижском регионе влияние столицы очень сильно и стирает своеобразие локальных центров. Связано это в числе прочего с маятниковыми миграциями на работу и обратно. Поэтому, чтобы появлялись новые локальные центры, чтобы развивались старые, нужно совместить места, где люди работают и где живут. И одна из задач «Большого Парижа» — создать такую полицентричную структуру.

Вот если представить Иль-де-Франс как страну, то он будет больше и богаче Швейцарии. Агломерацию так и нужно воспринимать — как будто это государство с центральной и местной властью. Урбанизм должен влиять на территорию, на практики, программировать инфраструктуру. Когда мы создаем и утверждаем проект развития инфраструктуры, мы уже меняем действительность. Раньше, планируя на 15–20 лет вперед, мы могли детально разрабатывать проект, потому что это было время активного экономического роста. Но сейчас основные процессы — это редевелопмент существующих территорий. Нужны другие стратегии и механизмы управления.

О каких именно проблемах (помимо очевидных) и особенностях современного европейского города нужно думать при работе над стратегией развития?

В современном городе существует множество противоречий, и необходимо найти компромисс между общественными и частными интересами. В городе масса границ разного рода, и надо придумать, как с этим быть и как работать. Всегда выделяются исторические центры городов. Я не устаю удивляться, как люди их любят, насколько они притягательны. В этой способности старых городских центров притягивать людей и есть разгадка: если мы сможем проектировать новые центры, повторяющие старые, то у нас получится создать полицентричную городскую структуру.

Вы говорите, что правила и нормативы «обедняют» городскую среду. Может, они не нужны?

Нужны принципы, но их не должно быть много, и они не должны быть сложными. Идеальный план развития — это пять карт и пятнадцать страниц текста. Принципы должны быть простыми: например,

Простота принципов — ключ к разнообразию. Чем проще принципы, тем больше вероятность, что они будут актуальны десятки лет

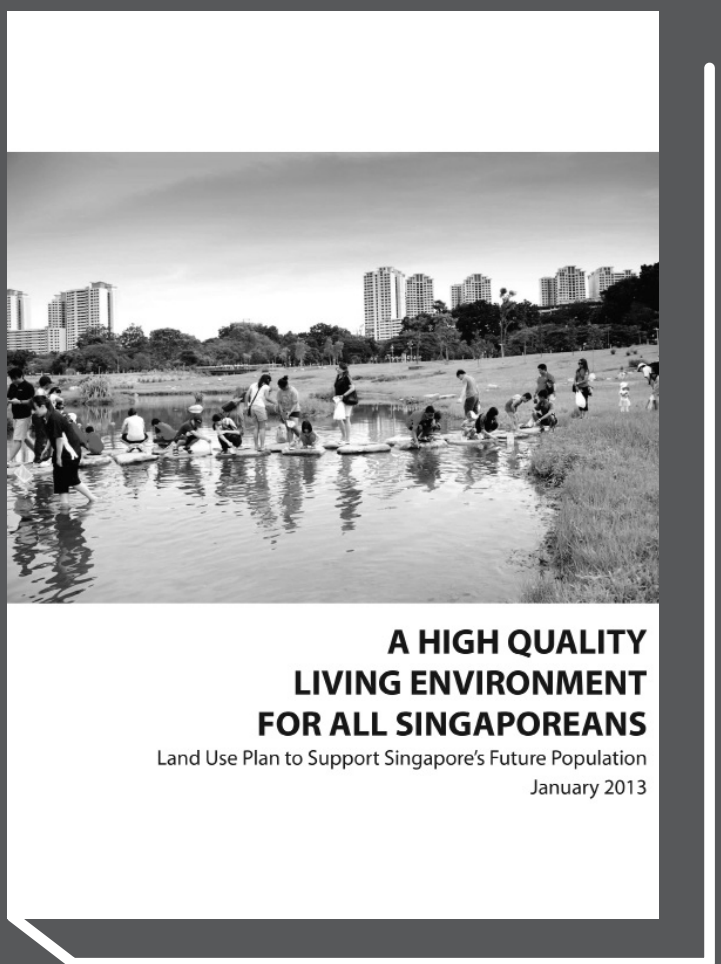
плотность, высота, смешанность застройки, схема организации транспорта. Простота принципов — ключ к разнообразию. Чем проще принципы, тем они долговечнее и тем больше вероятность, что они будут актуальны через десятки лет. Поэтому так важно представлять себе образ, к которому город стремится.

Какие инструменты кажутся вам наиболее важными?

Все современные инструменты — использование социальных сетей, методы сбора информации о жителях, онлайн-голосования — отдают решающую роль в развитии города его гражданам, обществу. Кроме того, благодаря современным технологиям у нас появился доступ к большим базам данных. Задача теперь не только собирать, но и использовать эту информацию для улучшения городской среды.



План Сингапура
Singapore Concept Plan



1971
год издания

2013
год обновления

2030
горизонт планирования

716 км²
охват планирования

4 года
срок разработки документа

76 страниц
объем документа

Территория планирования: город-государство Сингапур

Сферы планирования: пространственная, экономическая, социальная, транспортная

Цель планирования

В ответ на увеличение населения и экономический рост создать новые жилые, торговые и промышленные районы с озеленением и качественной инфраструктурой при максимально экономном использовании территорий

Задачи планирования

Обеспечение населения доступным и удобным жильем

Охрана природы и окружающей среды

Поддержание стабильного экономического роста

Развитие транспорта и повышение мобильности граждан

Сохранение культурно-исторического наследия

Увеличение привлекательности для инвесторов и поиск конкурентных преимуществ, способных помочь Сингапуру стать одним из передовых городов мира

Ключевые принципы планирования

Включение национально-государственных приоритетов в городское планирование

Комплексный подход к планированию при участии различных государственных ведомств

Вовлечение жителей в процесс городского планирования

Баланс между экономической конкурентоспособностью и качеством жизни граждан

Интегрированное планирование землепользования и транспорта

Децентрализация

Структура документа

1. Вступление
2. Землепользование и распределение земельных ресурсов
3. Строительство доступного жилья
4. Город-сад
5. Мобильность и развитая транспортная инфраструктура
6. Поддержание развитой экономики с качественным рынком труда
7. Обеспечение потенциала для роста и качественной среды для жизни
8. Заключение

По плану к 2030 году 8 из 10 домов в Сингапуре будут находиться в 10 минутах пешком от железнодорожной станции

В стратегический мастер-план города-государства Сингапур в том числе входят вопросы поддержания биоразнообразия

По стратегическому мастер-плану 1970 года городской аэропорт был перенесен на восток города, на сегодняшний день у него один из самых больших пассажиропотоков в мире

Коммерческие центры, предусмотренные мастер-планом 1991 года, позволяют перераспределить маятниковую миграцию: по пути с работы часть людей задерживается в центрах, тем самым снижая нагрузку на траффик

По плану к 2020 году протяженность непрерывной сети зеленых пространств вырастет с 200 до 360 км

Singapore, being a city-state, presents a peculiar case, as city planning essentially means planning the country and as a result, is closely linked to the nation's future, but also has to incorporate national factors such as military facilities, for example.

The spatial approach to urban development in Singapore is defined by scarce land, high density, growing population and finite resources, which is reflected in the city's two plans: the Concept Plan (a long-term strategic planning document reviewed every 10 years) and the Master Plan (a medium-term statutory land use plan reviewed every five years) that lays out planning parameters to achieve the objectives of the Concept Plan.

Together, the plans are supposed to provide an integrated framework for Singapore's sustainable development and balance the city's land use needs. The positive result of smart and dynamic governance practices by the city's authorities, with spatial strategy at its core, has contributed to the outstanding economic development of Singapore.

Город-государство, расположенный на островах в Юго-Восточной Азии, Сингапур был основан как британский торговый порт 6 февраля 1819 года. В 1963-м он обрел независимость от Великобритании, а в 1965 году, после выхода из состава Федерации Малайзия, стал суверенным государством. С момента получения независимости городской ландшафт Сингапура претерпел значительные изменения. Центр, 20% населения которого проживали в сквотах и еще 13% ютились в трущобах, был расчищен, а всем гражданам предоставлено нормальное жилье.

Площадь города увеличилась с 578,1 км² в 1819 году до 582 км² в 1966-м (спустя всего год после обретения независимости) и до 716,1 км² в настоящее время. Это больше площади Вашингтона почти в 3,5 раза и примерно равно половине площади Санкт-Петербурга. Увеличение территории осуществлялось за счет намыва прибрежной полосы с помощью земли и песка, взятых с городских холмов или приобретенных у соседних государств. К 2030 году правительство планирует увеличить площадь страны еще на 50 км², до 766 км².

Сингапур
Singapoure



География

1819
год основания

5,47 млн чел.
численность населения

718,3 км^2
площадь территории



Экономика

$53,41 млрд
бюджет на 2013 г.

$67 385
ВВП на душу населения

$44 460
доход на душу населения



Транспорт

118/1000
автомобилей / чел.

178 км
протяженность линий метро

911 млн
пассажиропоток чел. / день

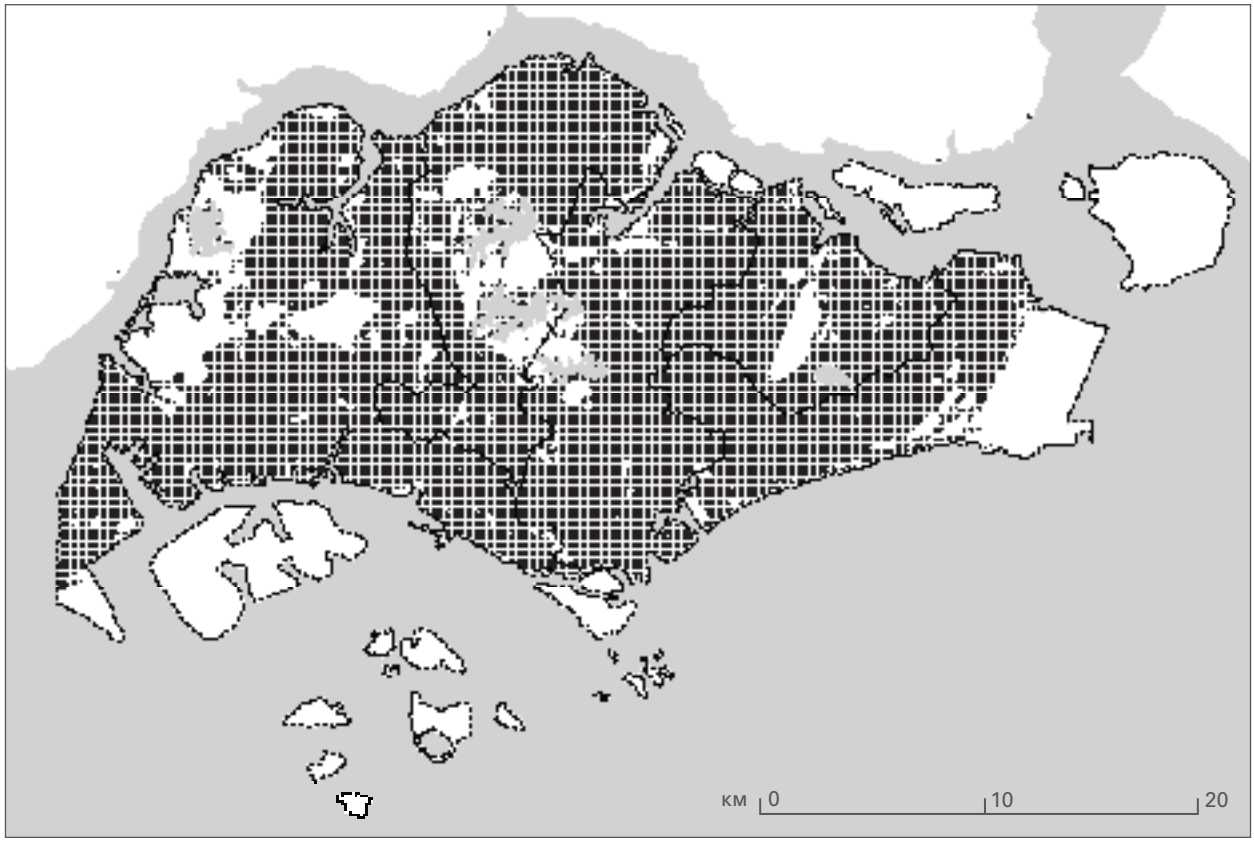


Социальная инфраструктура

171 134
студентов высших учебных заведений

53
музея

0,012/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Город-государство Сингапур
The city-state of Singapore

---- Граница города-государства
Border of the city-state

---- Граница регионов
Borders of the regions

Урбанизированные территории
Urban areas

1. Администрация и городское планирование

Реорганизация городского пространства и переосмысление принципов землепользования в Сингапуре осуществлялись в течение длительного времени и в несколько этапов, каждый из которых был детально проработан и тщательно продуман заранее. В настоящий момент почти 90% сингапурцев и резидентов страны живут в возведенных правительством жилых районах, в то время как ядро города представляет собой региональный финансовый центр с развитой инфраструктурой. Помимо Центрального округа в почти полностью урбанизированной стране насчитывается еще четыре. Эти региональные центры обслуживают полуавтономные поселения, а также выполняют ряд коммерческих функций, чтобы разгрузить центр.

В условиях, когда земля представляет собой ограниченный ресурс, а число жителей продолжает неуклонно расти, необходимо детальное и долгосрочное планирование. А из-за того что Сингапур — это не только город, но и государство, городское планирование здесь по сути превращается в государственное — в Генеральном плане нужно предусмотреть такие факторы, как размещение военных объектов, организация водосбора и т. п., а политика землепользования оказывается тесно связанной с государственной экономической стратегией.

Будущее Сингапура определяют два плана: Концептуальный, представляющий собой долгосрочную стратегию развития, и Генеральный, среднесрочный нормативно-правовой документ, описывающий ключевые принципы землепользования. Второй документ обозначает параметры планирования, необходимые для достижения целей и задач, заложенных в первом.

Несмотря на общее повышение качества жизни и улучшение экологической ситуации, решены далеко не все проблемы, и общество недовольно спущенным сверху Генеральным планом. Мнение граждан — лишь один из многочисленных важных факторов (от необходимости сохранить историческое наследие и решить жилищную проблему до охраны окружающей среды и размещения военных объектов), требующих внимания разработчиков документов пространственного развития.

Стратегию землепользования в Сингапуре определяет Министерство национального развития (MHP). Оно же контролирует разработку и написание документов городского планирования. В министерство входят Департаменты инфраструктуры и стратегического планирования, Жилищный и Исследовательский департаменты, а также Управление городской экологии и Центр улучшения качества жизни в городах.

MHP занимается не только материальной инфраструктурой, но и «стимулированием в жителях, равно как и в привлекаемых сюда ценных кадрах и глобальных корпорациях, привязанности к городу»[1]. Над достижением этой цели работают контролируемые министерством разнообразные учреждения, так или иначе связанные с проводимой политикой землепользования, а также с благосостоянием нации (Агропищевая и ветеринарная организация, AVO), строительством жилья (Жилищное бюро, ЖБ) и его безопасностью (Инспекция архитектурно-строительного

1 MND Singapore Ministry of National Development. app.mnd.gov.sg.

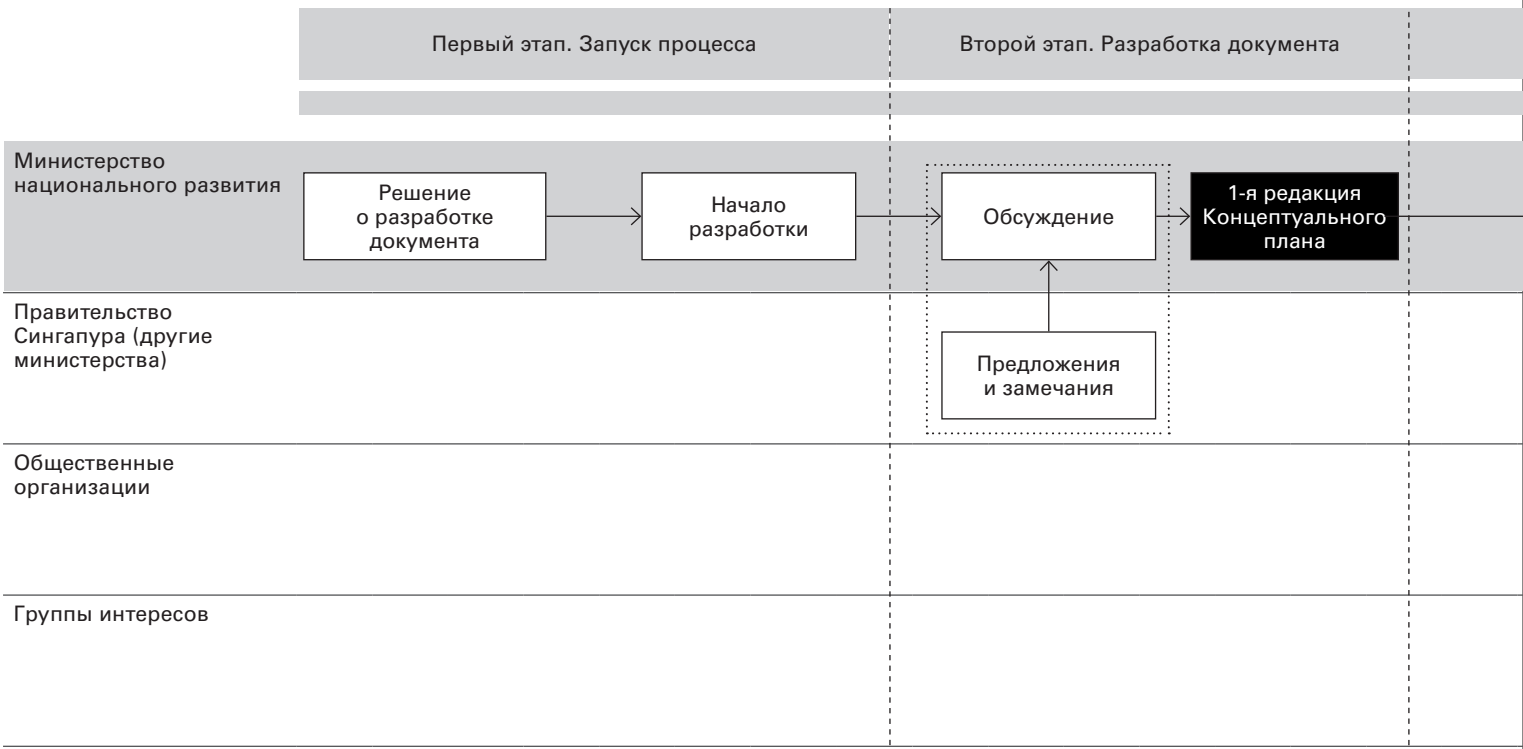


Структура Министерства национального развития. Источник: mnd.gov.sg
Organisational structure of the Ministry of National Development. Source: mnd.gov.sg

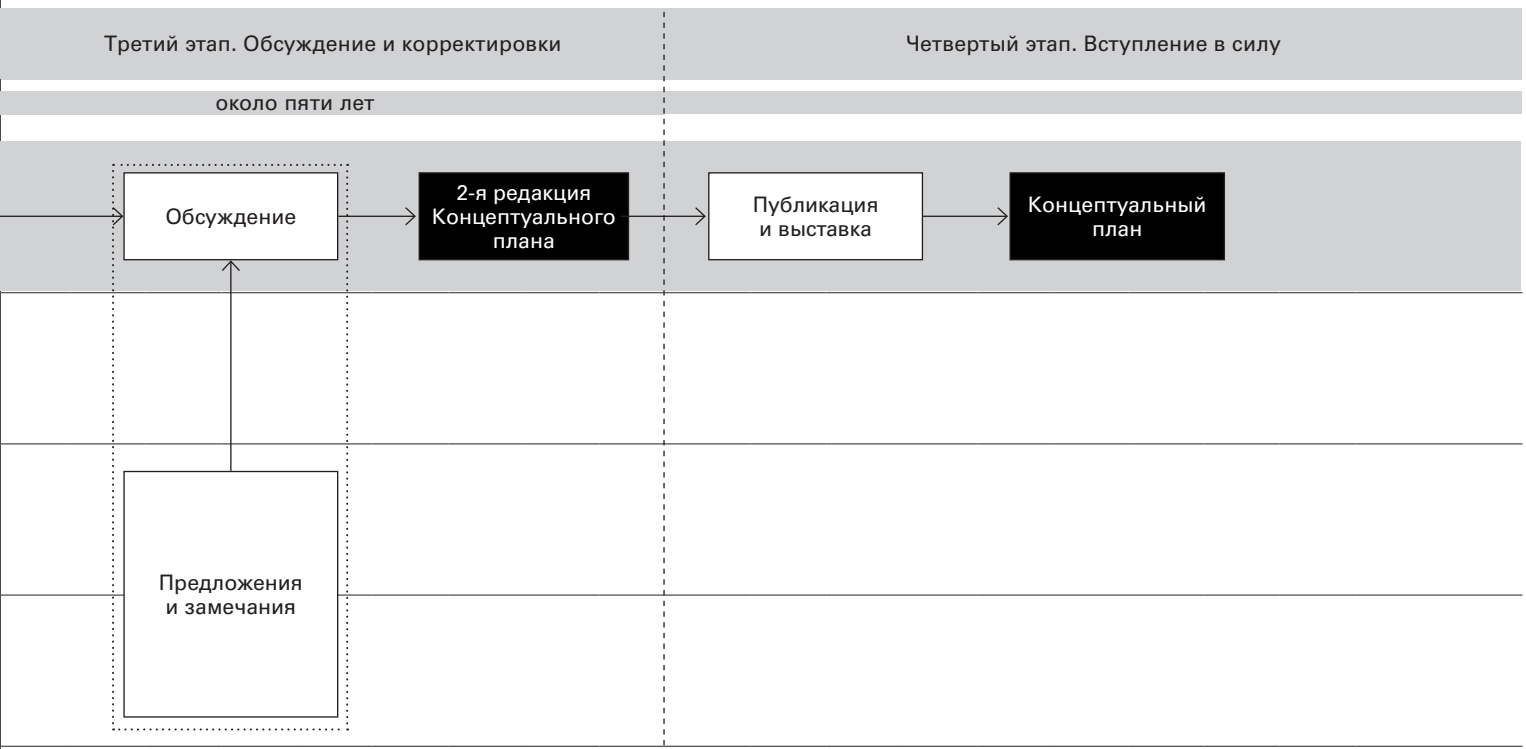
надзора, ИАСН), равно как и с охраной природы и окружающей среды (Национальная ассоциация парков, НПаркс)

Городское планирование осуществляется Департаментом стратегического планирования МНР, который отвечает за разработку принципов землепользования и плана застройки, а также контролирует их соблюдение, освоение территорий и управление ими, городское благоустройство и сохранение исторического наследия. Департамент сотрудничает с Комиссией по благоустройству (КБ), государственным органом, в чьи обязанности также входит рассмотрение планов развития и сохранение исторического наследия. Вместе эти два учреждения разрабатывают, направляют и регулируют городское развитие Сингапура, а также составляют Генеральный план и контролируют частных девелоперов. Помимо этого в круг обязанностей КБ входит разработка планировки микрорайонов, включая зонирование и определение параметров плотности застройки. Комиссия также является государственным органом по продаже земельных активов под частную жилищную и коммерческую застройку.

Жилищное бюро (ЖБ) отвечает за постройку доступного государственного жилья. Поскольку почти 85% сингапурцев и постоянных резидентов проживают именно в таких домах, жилищная политика является неотъемлемой частью городского планирования. В управлении ЖБ находятся участки, сданные в аренду промышленным предприятиям, — почти 12 тыс. заводов и чистых производств обрабатывающей промышленности. Как и КБ, Бюро



Технологическая карта подготовки Концептуального плана Сингапура
Process diagram of development of the Singapore Concept Plan



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

выступает в качестве государственного агента по продаже земельных активов, в основном расположенных в жилых массивах.

Управление землепользования Сингапура (УЗС), подчиняющееся Министерству юстиции, — это государственный орган, в обязанности которого входит кадастровый учет земельных участков, а также мониторинг продаж государственных земель. Отдельные участки, владение которыми признается нецелесообразным для государства, также выкупаются через УЗС.

JT Corporation (Jurong Town Corporation) Министерства торговли и промышленности Сингапура развивает городскую промышленную инфраструктуру и управляет ею. Учреждение уже освоило 7100 га промышленных территорий и построило около 3,2 млн м² производственных площадей. Корпорация создает специальные кластеры, в которых конечные потребители будут обеспечены доступом к необходимым услугам, промышленным и экономическим ресурсам. JT Corporation также выступает в качестве агента по продажам государственных земельных активов в рамках Правительственной системы продажи земли (ППЗ).

2. Концептуальный план

2.1. Цель и горизонт планирования

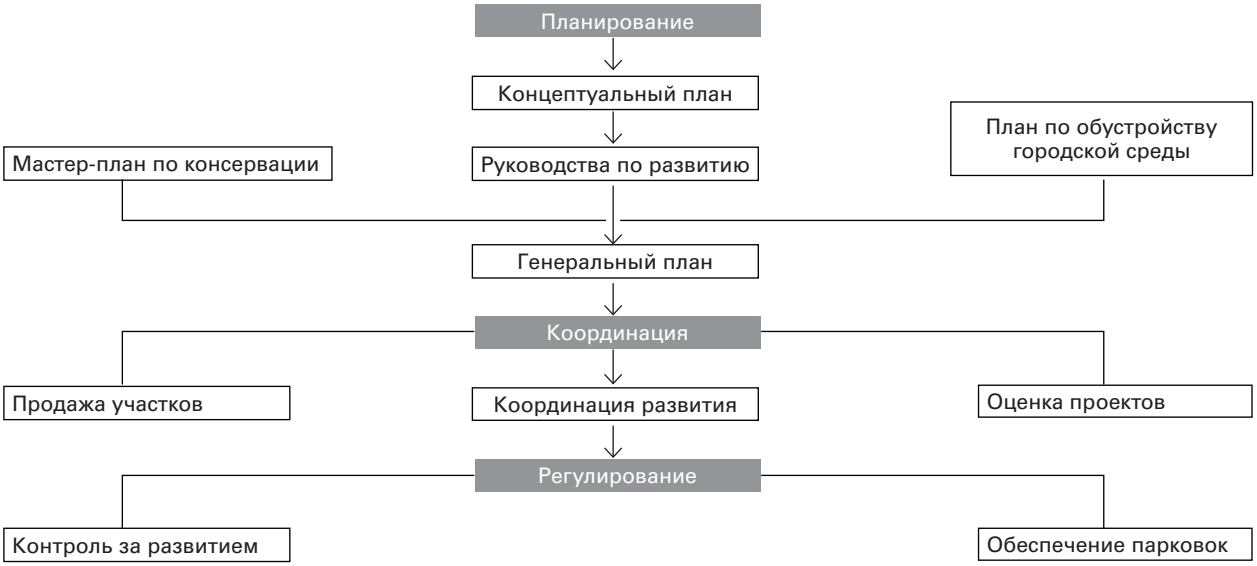
Концептуальный план Сингапура представляет собой стратегию пространственного развития на ближайшие 40–50 лет. Его цель — при максимально рачительном использовании доступных территорий с учетом увеличения населения и экономического роста обеспечить создание новых жилых, торговых и промышленных районов, а также озеленение и строительство объектов инфраструктуры.

В разработке Концептуального плана участвует множество правительственных ведомств, вместе формулирующих долгосрочные прогнозы, которые отвечают потребностям всех заинтересованных сторон. На стадии подготовки документа проводится проверка включения в него всех национальных приоритетов стратегического развития, а также привлекаются фокус-группы, чтобы убедиться, что общество осведомлено о его содержании и согласно с ним. Данные предоставляются Департаментом статистики, который собирает их по учетным отделам государственных учреждений, в том числе министерств, а также проводит свои опросы и регулярную перепись населения (раз в 10 лет)[2].

2 Дополнительная информация о статистической системе Сингапура — на www.singstat.gov.sg.

В истории Сингапура насчитываются четыре Концептуальных плана, принятых в 1971, 1991, 2001 и 2011 годах. Каждый из них подвергался пересмотру через десять лет, чтобы учесть произошедшие в стране экономические и демографические изменения. Один раз в истории промежуточный обзор и оценка проводились уже через пять лет после принятия плана, в 2006 году.

В процессе каждого пересмотра специальные подкомиссии соответствующих правительственных ведомств дают стратегическую оценку ключевым областям землепользования. В этом процессе участвует огромное количество учреждений, поэтому каждый пересмотр занимает примерно два года. Исключение — Концептуальный план



Процесс планирования городского развития Сингапура. Источник: ura.gov.sg
City planning structure in Singapore. Source: ura.gov.sg

2011 года, работа над которым началась еще в 2009 году и была окончательно завершена лишь в 2013-м. Время пересмотра было увеличено из-за новых параметров планирования, учитывающих общественное мнение о реформах, полученное Отделом по работе с населением и кадрами (ОРНК) во время подготовки правительственного Доклада о населении. Таким образом, план землепользования от 2013 года представляет собой Концептуальный план от 2011 года, дополненный предложениями, разработанными в процессе написания вышеупомянутого доклада[3].

2.2. Эволюция Концептуальных планов

Концептуальные планы города никогда не имели силы закона, однако сыграли ключевую роль в долгосрочном развитии Сингапура, поскольку предусматривали и обозначали территории для будущего освоения. К примеру, строительство аэропорта Чанги (возведенного в 1981 году) и метрополитена (открытого в 1987 году) было заложено уже в Концептуальном плане 1971 года. Если бы территории, на которых они находятся, не были изначально отмечены на всех планах как подлежащие застройке в будущем, было бы весьма трудно впоследствии создать на них нужную инфраструктуру — просто не хватило бы места.

В 1965 году с обретением независимости Сингапур оказался отрезан от материка, и было решено превратить город в мировой деловой центр. Первый Концептуальный план был разработан в 1971 году при активном участии руководства страны и поддержке Программы развития ООН. План должен был продемонстрировать широту

3 См.: National Population and Talent Division (2013) *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore. Population White Paper*. Singapore.

фронта работ по освоению земель и развитию транспорта, предусмотреть трансформацию островного государства в современный город с адекватным жильем, инженерной и транспортной инфраструктурой.

В результате был подготовлен документ, в котором упор был сделан на транспортную составляющую, а будущий Сингапур описывался как кольцевая система разделенных парками и зелеными зонами плотно заселенных городов-спутников, возведенных вокруг природного заповедника и городского центра. Тяжелая промышленность расположилась на западе, вдалеке от основных поселений, а легкую промышленность разместили рядом с жилыми массивами, чтобы горожанам не приходилось ездить на работу в центральный деловой район. Морской порт перенесли на запад, в Пазир Панджанг, а строительство аэропорта Чанги было намечено на востоке. Эти решения позволили Сингапуру превратиться в торговый и транспортный узел, а городскому центру — развиваться без помех.

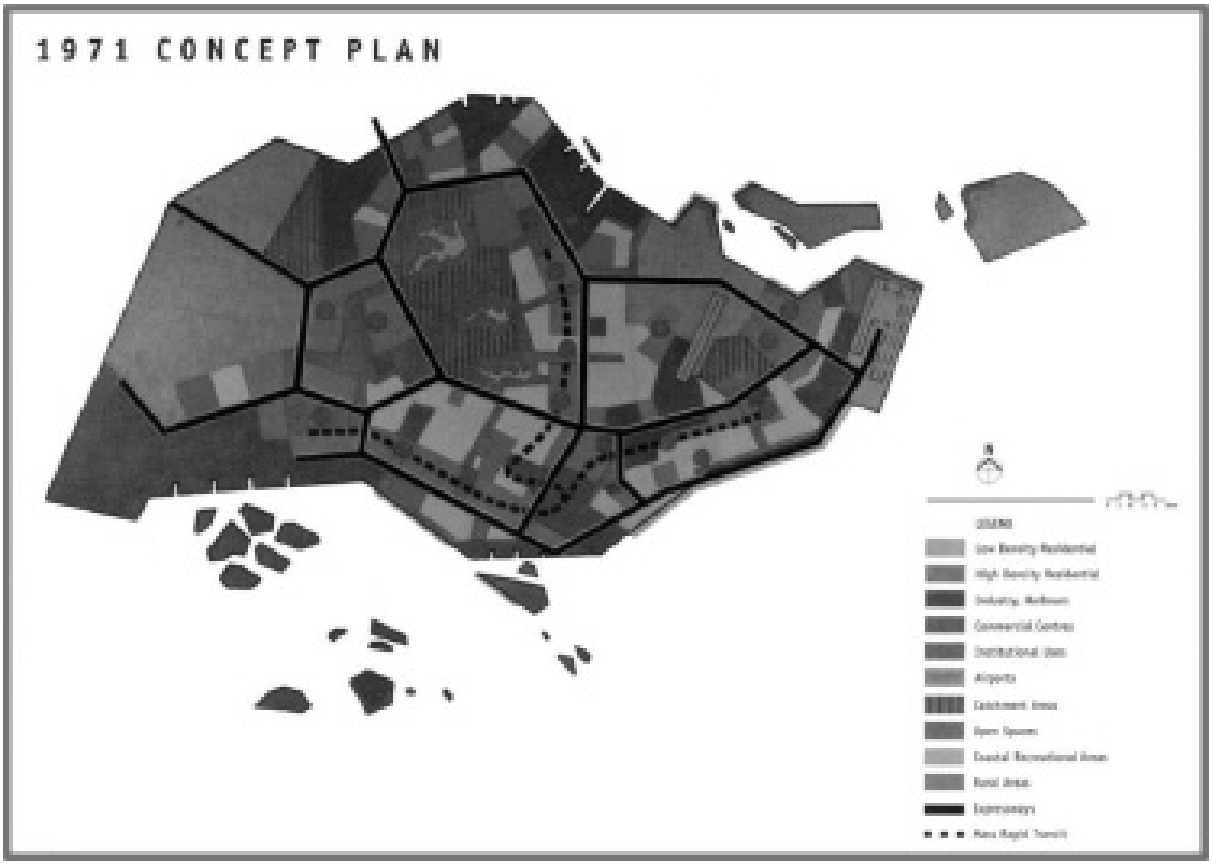
Двадцать лет спустя Концептуальный план 1991 года наметил стратегию развития страны, население которой должно было достигнуть 4 млн человек, разделив ее в зависимости от функционального использования земель на 55 районов планирования, которые, в свою очередь, были объединены в пять регионов. В плане также впервые вводился термин Инструктивный план развития (ИПР) — подробная стратегия, разработанная для каждого района. Создание ИПР завершилось в 1998 году. Тогда же стратегии были опубликованы в составе Генерального плана.

Целью Концептуального плана 2001 года было создание преуспевающего города мирового уровня. Он предусматривал возведение нового высокоплотного многоэтажного жилья в зонах старой застройки, развитие железнодорожного транспорта, озеленение и перепланировку общественных пространств, поддержку культурных учреждений. План должен был быть пересмотрен через 10 лет после принятия, однако из-за стремительных социально-экономических изменений и уточненных прогнозов роста населения (с 5,5 млн до 6,5 млн) правительство приняло решение дать ему предварительную оценку уже в 2006 году. Так появился Генеральный план 2008 года «Прекрасные возможности, хорошая жизнь» (Great Opportunities, Good Life).

Последний Концептуальный план был создан в 2011 году, а в 2013-м к нему добавились план землепользования «Высококачественная среда проживания для всех сингапурцев» (A High Quality Living Environment for All Singaporeans) и правительственный Доклад о населении, согласно которому к 2030 году число жителей государства увеличится до 6,9 млн человек.

Концептуальный план предусматривает создание 700 000 единиц жилого фонда и увеличение протяженности железнодорожных путей к 2030 году в два раза (до 360 км). Согласно документу, 85% сингапурцев будут проживать на расстоянии 10–15-минутной шаговой доступности до парка. Военные базы и поля для гольфа будут перенесены, освободив место под природоохранные зоны.

Прочие изменения касались включения в документ списка объектов, имеющих культурно-историческую



Концептуальный план Сингапура 1971 года, подготовленный при содействии Программы развития ООН. Источник: правительство Сингапура
The 1971 Singapore Concept Plan, drafted with the assistance of the United Nations Development Programme. Source: Government of Singapore

ценность (в том числе 70 зданий, получивших статус памятников), Национального велосипедного плана (в рамках которого должен быть проложен 25-километровый зеленый коридор там, где раньше проходила железная дорога), а также разрешения частного судоходства в каналах, развития южного порта (что предполагает увеличение площади города на 1000 га) и создания вокруг острова парка площадью 150 км.

2.3. Концептуальные модели

Для сингапурских специалистов по городскому планированию идеальный город — это комбинация динамического городского управления, интегрированного землепользования, конкурентоспособной экономики, устойчивости окружающей среды и высокого качества жизни[4]. Однако при разработке Концептуальных планов используются более простые параметры — реальный и предполагаемый рост населения, а также показатели экономического роста, выражаемые ВВП. Основные цели, присутствующие во всех Концептуальных планах:

- обеспечение населения доступным и удобным жильем;
- охрана окружающей среды;
- поддержание стабильного экономического роста;
- повышение мобильности населения;
- сохранение культурно-исторического наследия;
- увеличение привлекательности для инвесторов и поиск конкурентных преимуществ, способных помочь Сингапуру стать одним из передовых городов мира.

4 Согласно данным Центра улучшения качества жизни в городах негласными признаками динамичного городского управления являются: наличие прагматичных лидеров, культура интеграции различных социальных и этнических групп в социальную и хозяйственную жизнь города-государства, поощрение разумных институтов, активное участие общественности и налаженная работа с рынками различных товаров и услуг.

Интегрированное планирование землепользования и транспорта — ключевой аспект Концептуального плана. Поскольку развитие транспортных сетей требует много места и времени, планировать его лучше заранее. Идея децентрализации, а точнее, концепция городов-спутников и перенос части городских функций дальше от городского центра, чтобы избежать пробок, была впервые представлена в Концептуальном плане 1991 года. Были разработаны маршруты, кратчайшим способом соединяющие региональные центры с общегородским. Станции подземных и наземных линий метрополитена стали небольшими окружными центрами с магазинами, ресторанами, офисами и пр. На ближайшие 15 лет запланировано развитие пересадочных узлов регионального значения: Джуронг Лейк на западе, Калланг Риверсайд и Пайа Лабар Сентрал на востоке. Каждый из них будет способствовать формированию новых кластеров коммерческой застройки, в то время как Марина-Бэй и городской центр сохранят за собой статус главных деловых кварталов.

Тема устойчивого развития и охраны окружающей среды неоднократно поднималась в планах в контексте увеличения площади зеленых насаждений для компенсации ущерба, нанесенного природе в ходе активной застройки территорий. Сингапур часто называют «городом садов». В нем находятся 300 парков и четыре заповедника, и стратегия предполагает добавить к этому интенсивное озеленение улиц. Несмотря на то что в период с 1986 по 2007 год население увеличилось на 68%, Сингапуру удалось довести площадь городского озеленения с 36% до 47% в общем балансе территорий города. Велосипедные дорожки и озелененные тротуары суммарной длиной более 220 км соединяют парки с жилыми и торговыми зонами. Природные территории занимают примерно 8% площади городской суши, а к 2030 году эта цифра должна увеличиться до 9%. Все эти мероприятия поддерживаются исключительно усилиями государства.

Известных голландский архитектор Рем Колхас както назвал Сингапур безликим городом, «пустым листом» без всякой исторической памяти. И в самом деле, борьба за сохранение культурно-исторического наследия началась здесь лишь в 1980-х. Однако теперь в Концептуальных планах сохранению наследия уделяется почти столько же внимания, сколько самому развитию. Многим старым районам и этническим анклавам Сингапура был оставлен первоначальный вид. Сохранен квартал колониальной застройки, и отреставрированы некоторые исторические памятники — даже ряды пакгаузов и портовых складов вдоль реки Сингапур. Этот процесс постепенно распространяется за пределы городского центра.

Несмотря на недостаточно развитое гражданское общество и доминирование государства во многих областях, постепенно население принимает все больше участия в разработке Концептуальных планов. Что не только придает им дополнительную легитимность, но и помогает специалистам по планированию лучше понять потребности граждан.

В сравнительном исследовании Плана по освоению земель и сохранению самобытности и Интенсивного плана землепользования, предложенных в качестве дополнения

к Концептуальному плану 2001 года, принимали участие всего две фокус-группы. В 2011 году во время разработки очередного Концептуального плана в две фокус-группы уже вошли ученые, общественные деятели, представители профсоюзов и некоммерческих организаций. Они обсудили четыре основные проблемы: качество жизни, старение населения, устойчивое развитие и сохранение самобытности. Широкая публика была приглашена к участию в дискуссии, в том числе путем заполнения анкет, посещения форумов и выставок. Было получено более 5000 отзывов. Также проводился онлайн-опрос, результаты которого были доведены до сведения фокус-групп, чтобы помочь им во время обсуждения.

3. От концепции к воплощению: Генеральный план

3.1. Определение

Генеральный план — это правительственный документ, подлежащий пересмотру раз в пять лет. Он определяет среднесрочное развитие страны (10–15 лет) через адаптацию долгосрочных стратегий, намеченных в Концептуальном плане. Координирует разработку Генплана постоянно действующий комитет под управлением главного специалиста по планированию, включающий в себя представителей задействованных государственных ведомств.

Задача комитета — рассматривать и координировать предложения различных госучреждений, а также разрешать возникающие между ними спорные ситуации, касающиеся землепользования. Рекомендации комитета должны быть одобрены министром, и после этого они действуют в течение двух лет. Генплан подробно описывает способы достижения общих целей развития на региональном и локальном уровнях, а также конкретизирует параметры застройки: виды разрешенного использования территорий, требования к парцелляции, плотность, высотность, типологию зданий (вплоть до высоты потолков) и пр.

Генеральные планы различных периодов основаны на разных принципах, но всех их объединяет одно — так или иначе они неразрывно связаны с проблемой ограниченности пространства. При внешней монотонности и стандартизированности структуры города, она описывается словосочетанием «красота функциональности». Возведение многоэтажек отчасти компенсируется дифференциацией плотности и высотности застройки, создающей впечатление разнообразия, а также благоустроенными общественными пространствами, парками и историческими кварталами. Последний Генеральный план (2014), названный «Наше будущее, наш дом» (Our Future, Our Home), посвящен развитию благоустроенных озелененных поселений, а также размещению рабочих мест ближе к жилью.

3.2. Эволюция Генеральных планов

Первая попытка планирования в Сингапуре была предпринята еще в самом начале британской колонизации с подачи основателя города Стэмфорда Раффлза, высадившегося на острове в 1819 году и заложившего здесь порт. Благодаря торговле рост поселения был настолько бурным, что уже через три года Раффлз поручил Городскому комитету под руководством лейтенанта Филипа Джексона разработать план развития города.

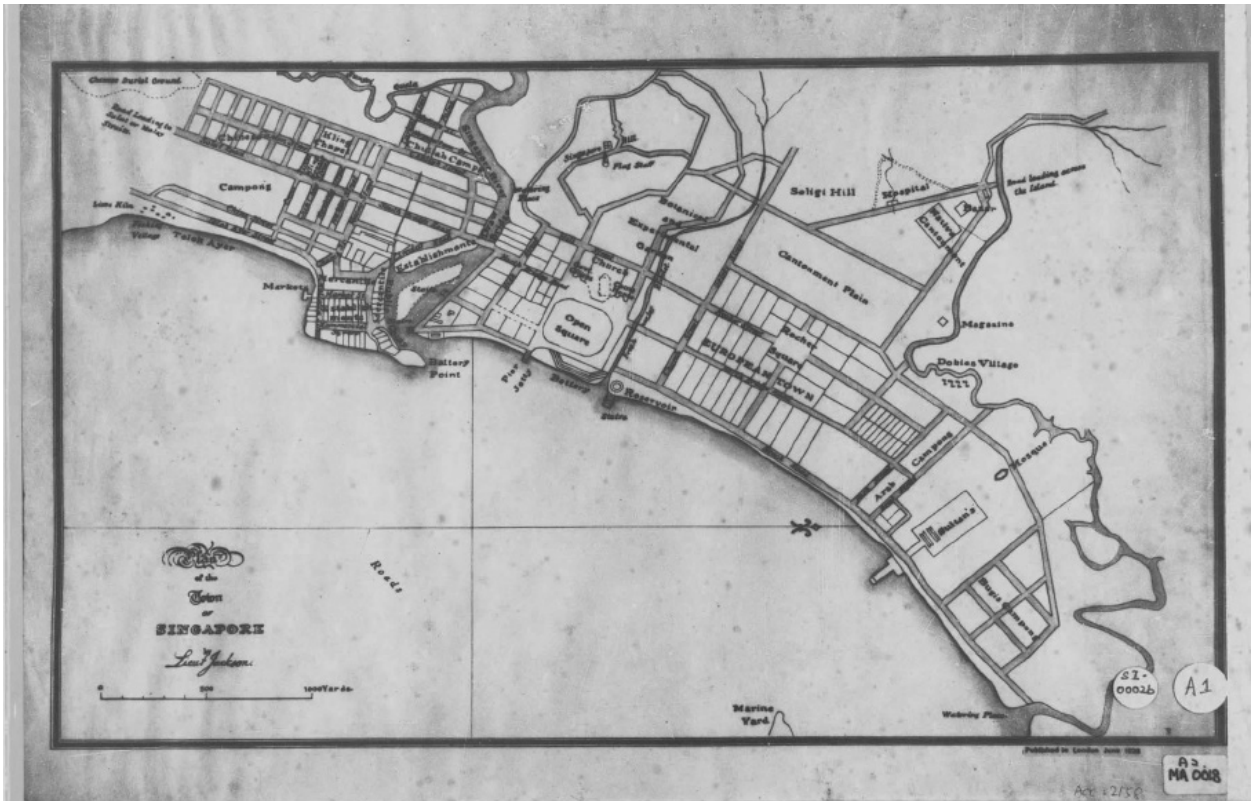
Так появился План Джексона (1822), который разделил весь город на кварталы (причем разные этнические группы были приписаны к разным зонам проживания,) а также обозначил открытые и общественные пространства. Многое из заложенного в 1822 году существует и поныне: административный квартал на северном берегу реки Сингапур, деловой район Раффлз-плейс на юге, регулярная застройка центра и этнические анклавы Чайнатаун, Малая Индия и Кампонг-Глам (арабский район). Генеральный план действовал более ста лет, и по мере роста колонии перенаселение, недостаток жилья и неприспособленность дорог к новым видам транспорта превратились в серьезную проблему.

В 1927 году колониальное правительство создало Фонд улучшения жилищной ситуации Сингапура, призванный справиться с наиболее насущной проблемой. В него вошли архитекторы и строители, но эта организация не имела никакого влияния на городское планирование. В результате фонд занимался лишь незначительными улучшениями, построив в общей сложности всего 23 тыс. жилых единиц. После его упразднения эстафету принял новый Департамент планирования Управления делами премьер-министра. Этот орган, созданный в соответствии с принятым в 1959 году указом о планировании, стал основным государственным учреждением, ответственным за городское развитие.

Задачей департамента была реализация Генерального плана 1958 года — первого подобного документа со времен лейтенанта Джексона — и контроль над освоением земель в Сингапуре, только что ставшем самоуправляемым. Генплан 1958 года был разработан с учетом результатов двухлетнего исследования землепользования центральных и сельских районов Сингапура, а также анализа систем транспорта и промышленности. Документ предписывал возвести жилье на окраинах, создать зеленый пояс вокруг города для предотвращения бесконтрольного роста, развивать самодостаточные города-спутники и выделить землю под новые производства.

Ставшее монополистом в вопросах развития территорий, государство решало, когда именно и каким образом будет проходить освоение земель. Это делалось путем выдачи всех необходимых разрешений. Механизмы этого процесса были установлены в Правилах планирования и классификации земель (принятых в 1960 году) и Порядке уведомления и получения разрешения на освоение земель (1963), своеобразных предшественниках закона о планировании 1998 года. В условиях контролируемого развития власти использовали земельный ресурс в качестве инструмента стимулирования городского роста и управления рынком недвижимости через приобретение земли в государственную собственность и последующую сдачу ее в аренду на специальных аукционах. Эта система помогла достигнуть целей, указанных в Концептуальном плане.

Значительные территории, находящиеся в государственной собственности, перешли туда благодаря противоречивому закону об отчуждении земель, принятому в 1966 году. Этот документ позволяет властям вступать во владение землями, находящимися в частной



План города Сингапура или План Джексона (1822), названный в честь инженера, контролировавшего его реализацию. Источник: nas.gov.sg
The Plan of The Town of Singapore, or the Jackson Plan, 1822, named after the surveyor and engineer assigned to oversee it. Source: nas.gov.sg

собственности, для их освоения в интересах общественного блага. Так земельный фонд правительства Сингапура увеличился с 31% в 1949 году до 76% в 1985-м от площади острова. Государственные земли продаются на торгах через Правительственную систему продажи земли (ППЗ) или Программу по продаже участков, в соответствии с задачами, определенными в Генеральном плане. ППЗ действует на основании открытых тендеров, которые проводятся Комиссией по контролируемому развитию. Для соблюдения принципа объективности оценка поступивших заявок и принятие решений производятся двумя разными комитетами[5]. Одним из успешных ранних примеров использования системы ППЗ можно назвать реализацию проекта по застройке городского центра, когда в период с 1967 по 1979 год было продано 97 участков. Купившие их частные компании возвели офисные здания — так возник и постепенно оформился Центральный деловой район[6].

При такой системе освоение земель и возведение новых зданий соответствуют Генплану. Также проще оценить реализацию положений документа и создать девелоперам четкие и прозрачные условия. Юридической основой для Генерального плана, определяющей сферу его действия и основные положения, в том числе природоохранные, является закон о планировании 1998 года (глава 232, пункт 10). Там же прописана процедура внесения изменений (раздел II).

Закон о планировании гласит, что в случае обоснованной необходимости должны быть организованы слушания,

5 Подробнее о Правительственной системе продажи земли (ППЗ) см.: Dong Z., Sing T.F. (2012) 'Competitive Bidding for Government Lands in Singapore,' in *IRES Research Brief 6*. Singapore.

6 В Шанхае и других восточноазиатских городах действует похожая модель городского развития, при которой используется государственный земельный резерв.

на которых граждане могут официально выразить свое мнение о поправках, внесенных в Генеральные планы. Обсуждение Генерального плана 1998 года продолжалось все 1990-е, его результатом стал комплексный документ, разработанный при участии широкой общественности. Слушания 2003 года были посвящены Плану развития парков и водоемов и Плану сохранения самобытности.

Главной задачей корректировки Генплана в 2008 году стало сохранение устойчивого экономического роста и высокого уровня жизни. Консультации проводились с участием большого количества групп интересов — девелоперов, общественных деятелей, активистов природоохранных организаций, членов спортивных ассоциаций и т. п.[7]

Генеральный план 2014 года составлялся с учетом предложений, полученных во время публичных дискуссий членов парламента с представителями общественности, профильных организаций и специалистов в области велосипедного транспорта и озеленения (в том числе Регионального лесного центра). Туда также вошли результаты проведенного КБ исследования нужд населения и собранные за пять лет комментарии общественности.

7 Tng S. (2008) 'New Master Plan 2008 – Good Opportunities, Great Life,' in *Skyline*. Vol. 6. www.ura.gov.sg/

4. Критика градостроительной политики

4.1. Социальный контекст

Страна сумела адаптировать к собственным культурным и природным реалиям все, что она заимствовала из западных градостроительных идей (взять хотя бы города-спутники и концепцию город-сада), и те принципы планирования, которые ей достались от времен британского господства. Сингапур — это город-государство с весьма ограниченными земельными ресурсами, но ему удалось кардинально улучшить качество жизни населения, несмотря на его значительный прирост, всего за 50 лет, прошедших с момента обретения независимости.

Центр города претерпел радикальную трансформацию: трущобы снесены, а река Сингапур — очищена. Закон о планировании дал властям эффективные механизмы контроля развития — направления роста определяют не девелоперы, а государственные ведомства. Концептуальные и Генеральные планы сыграли свою роль в становлении бизнеса и экономики, достойных современного города, хотя строгие стандарты во всех областях привели к тому, что городской ландшафт Сингапура стал отличаться некоторой монотонностью.

Некоторые исследователи[8] указывают, что участие общественности в городском планировании Сингапура достаточно незначительно по сравнению с западными демократиями. Особенно это было заметно до 1991 года — считалось, что действия правительства одобряются жителями как бы по умолчанию. Теперь представители общественности гораздо более активно вовлечены в процесс планирования, однако многие сомневаются в реальной пользе публичных слушаний, а также обвиняют правительство в том, что оно консультируется с населением только для видимости, уже после того, как были приняты основные решения[9].

Процесс городского развития часто негативно отражается на сохранении культурно-исторического и природного наследия. После обретения Сингапуром независимости «бóльшая часть материального и социокультурного

8 Soh E., Belinda Y. (2006) 'Government-aided participation in planning in Singapore,' in *Cities*. Vol. 23. № 1. pp. 30–46.

9 Lai, K.P.Y. et al. (2004) *Changing Landscapes of Singapore*, Singapore.



Схема функционального зонирования Сингапура после 2030 года. Источник: Land Use Plan to Support Singapore's Future Population
Land Use in Singapore beyond 2030. Source: Land Use Plan to Support Singapore's Future Population

Промышленные зоны
Industrial zones

Жилые зоны
Residential zones

Коммерческий центр
Commercial zones

Логистические объекты
Logistics

Территории особого назначения
Special use area

Зеленые зоны
Green zones

Общественно-деловые зоны
Administrative territories

Земельные резервы
Reserve site

Зоны потенциального создания насыпных земель
Possible future reclamation

Автомобильные дороги
Roads

Железные дороги
Railway

наследия была уничтожена — к власти пришла Партия народного действия (ПНД), поставившая своей целью оптимизацию ограниченных ресурсов и освобождение места для построения нового мира»[10]. И хотя общество озабочено судьбой оставшихся культурно-исторических сооружений и даже пытается их спасти, это не всегда получается. Так, в 2012 году ради строительства четырехполосного шоссе было снесено старинное китайское кладбище Букит-браун.

И все же некоторые исторические кварталы города были сохранены, в том числе около 7100 разбросанных по разным районам города зданий, получивших статус памятников архитектуры, — что немало для такой маленькой страны. «Памятники сохранялись для того, чтобы обеспечить историческую преемственность и одновременно способствовать превращению Сингапура в мировой город путем привлечения туристов и иностранных резидентов»[11].

Показатели экономического роста всегда были в Сингапуре важнее охраны природы. За всю историю города количество его особо охраняемых природных территорий сократилось с тринадцати до четырех. Активисты борются за сохранение последних остатков некогда богатого биоразнообразия. Когда освободился 25-километровый кусок земли, прежде принадлежавший Малайским железным дорогам, многие призывали превратить эти территории в подобие зеленого коридора, протянувшегося с севера на юг. Это предложение в итоге было внесено в план землепользования 2013 года.

Городу неплохо удается решать проблему нехватки земель, однако устаревающая инфраструктура и растущее население представляют собой серьезную проблему. Жители критикуют правительство за то, что оно не сдерживает рост населения при существующих инфраструктурных проблемах, увеличении стоимости жизни и разрыве в уровне благосостояния жителей[12].

Правительственный Доклад о населении, согласно которому к 2030 году в Сингапуре будет проживать до 6,5–6,9 млн челрвек, вызвал недовольство горожан, которые даже организовали публичные протесты — явление крайне редкое для города-государства, чьи жители обычно доверяют властям, ведь под их руководством случились невиданный рост и повышение качества жизни. Множество опасений вызывал также запланированный приток иммигрантов. Особенно потому, что Сингапур находится на самых последних строчках мирового рейтинга по суммарному коэффициенту рождаемости, составляющему всего 0,8[13].

Для многих сингапурцев простейшим решением проблемы ограниченности пространства и повышения стоимости жизни стала эмиграция. Несмотря на то что Сингапур вышел из состава Малайзии в 1965 году, все больше промышленных производств — а следом и людей — перемещаются в эту страну. Места там больше, а жизнь — дешевле. Власти обеих государств работают над превращением малайзийского штата Джохор в своеобразный сингапурский анклав, возводя в нем жилые дома, производственные комплексы и культурно-бытовые объекты. Два моста, один из которых также является железнодорожным, соединяют Сингапур с Джохором и его столицей Джохор-Бару (население 1,37 млн чел.). В Джохор-Бару проживает около 5000 сингапурских

10 Tan S.B. (2013) *Long-Term Land Use Planning in Singapore*. Singapore.

11 Muzaini H. (2013) 'Heritage Landscapes and Nation-Building in Singapore,' in *Changing Landscapes of Singapore: Old Tensions, New Discoveries*. Singapore. pp. 25–42.

12 Около 480 тыс. сингапурцев, или почти одна пятая населения, имеют низкий уровень дохода и получают поддержку государства в рамках программы соцобеспечения, на которую уходит $650 млн.

13 Mahtani S. (2012) 'Facing a Squeeze, Singapore Looks North,' in *The Wall Street Journal.* Oct. 3.

семей, регулярно пересекающих границу. Около 310 тыс. человек ежедневно мигрируют между двумя странами на работу и обратно, и уже существуют планы по продлению сингапурского метрополитена до Джохор-Бару[14].

Все больше сингапурцев думают о переезде в Джохор после выхода на пенсию. Эта идея получила поддержку бывшего министра здравоохранения и нынешнего главы Министерства национального развития Хау Бун Вана, который даже призвал жителей страны всерьез задуматься о проживании в малайзийских домах престарелых. Слова министра вызвали бурю негодования у горожан, которые жаловались, что правительство видит в них исключительно винтики экономической машины, бесполезные в старости[15]. Власти также критикуют за индифферентное отношение к пожилым, например отсутствие инвестиций в учреждения специального ухода. Сейчас в стране 60 домов престарелых, рассчитанных в общей сложности на 9300 мест, чего явно недостаточно для государства, число пенсионеров в котором к 2030 году достигнет 900 тыс. человек.

4.2. Рейтинги: оценка со стороны

Институт исследования урбанизационных стратегий мемориального фонда Мори, который ежегодно публикует Индекс влияния глобальных городов, оценивая 40 мегаполисов, поместил Сингапур на пятое место в общем рейтинге. Городу удается сохранять за собой эту позицию с 2010 года. Несмотря на высокие показатели в сфере культуры (4-е место), охраны окружающей среды (5-е) и экономики (8-е), уровень жизни в островном государстве неизменно падает. По этому показателю Сингапур в рейтинге Института Мори опустился с 26-го места в 2012 году до 34-го в 2013-м. По состоянию на 2014 год он стал еще ближе к концу списка, занимая 37-ю позицию.

В рейтинге наиболее комфортных городов 2014 года журнал Monocle поместил Сингапур на 15-е место. В аналогичном же рейтинге The Economist Intelligence Unit (EIU) город занял лишь только 52-ю позицию из 140 — из-за низких показателей в области охраны окружающей среды, здравоохранения и образования.

В 2014 году Сингапур возглавил список самых дорогих городов EIU, для составления которого анализируются цены на 160 продуктов и услуг в 140 городах. По сравнению с 2013 годом Сингапур поднялся на пять позиций, авторы рейтинга объясняют это высоким курсом сингапурского доллара, инфляцией, дороговизной коммунальных услуг и транспорта.

Хотя город показывает неплохие результаты по степени глобальной конкурентоспособности (3-е место в рейтинге швейцарского Международного института менеджмента), простоте ведения бизнеса (1-е место в списке Всемирного банка) и экономических свобод (2-е место), по показателям свободы печати он на одну позицию ниже Российской Федерации и лишь на одну — выше Демократической Республики Конго (148-е и 150-е места соответственно в рейтинге «Репортеров без границ» за 2014 год). В рейтинге Freedom House за 2014 год Сингапур назван однопартийным государством, а политические и гражданские свободы населения набрали соответственно 19 баллов из 40 и 32 из 60-ти.

14 Протест против платных дорог вызвал огромную пробку на сингапурско-малайзийской границе. См: Benjamin N. (2013) 'Malaysia-Singapore Rapid Transit System Gets Green Light,' in *AsiaOne News*. Feb. 19; France-Presse (2014) 'Toll Protest Causes Long Traffic Jam at Singapore–Malaysia Border,' in *South China Morning Post Asia*. Aug. 1.

15 Lee Hui Chieh.(2009) 'Singaporeans Could Consider Living in Retirement Homes in Neighboring Johor Bahru,' in *News Release. The Straits Times*. Feb. 11.

Сингапурская политика городского развития тесно связана с поддержанием экономического роста и процветания города, необходимых для победы в международный борьбе за инвестиции и кадры. Эта политика привела город к успеху. Но сейчас она становится все менее эффективной. В скором времени Сингапуру придется отказаться от измерения успеха исключительно в экономических показателях и обратить внимание на нематериальные параметры вроде равенства жителей и социального благосостояния.

Планы, разрабатываемые специалистами из правительства, имеют право на существование, это доказывает история страны, однако в будущем им придется эволюционировать и стать более гибкими. Как и другие страны, Сингапур стоит перед главным вызовом урбанистики нашего времени — созданием безбарьерных, социально ориентированных, «зеленых», удобных для жизни городов. Он пытается найти равновесие между экономическим развитием и охраной окружающей среды, ограничить негативное влияние изменения климата и сократить выбросы вредных веществ, и в каких-то областях правительству, безусловно, придется идти на компромисс. Многие принятые решения вызывали негативную реакцию общества, но растущая роль граждан в разработке стратегий развития, равно как и упор на образовательные программы, должны привести к тому, что сингапурцы снова начнут доверять властям в этой сфере.

Власти Сингапура всегда с недоверием относились к идее заимствования другими странами примененных в городе-государстве принципов планирования, полагая, что каждая нация сталкивается со своими уникальными проблемами. Тем не менее многим городам есть чему поучиться у Сингапура.

Во-первых, городское планирование опирается здесь на долгосрочные государственные программы развития инфраструктуры и обустройства городской среды, а не на частный сектор, который не может указывать направление роста. Запустив процесс планируемого развития 50 лет назад, Сингапур справился с основными проблемами вроде строительства жилья и обеспечения качественными инженерными сетями. И все эти годы уделялось внимание задаче охраны окружающей среды, которая неизменно включалась в стратегии пространственного развития.

Комплексный подход к планированию в ключевых областях позволил государству оптимальным способом использовать ограниченные ресурсы, а Концептуальный план предоставил платформу для сотрудничества с различными группами интересов. Правительство Сингапура уже осознало, что участие общественности в разработке стратегии значительно улучшает конечный результат.

Опыт острова-государства доказывает, что к решению проблем городского развития лучше подходить непредвзято, не страшась новых идей. В 1975-м страна одной из первых ввела плату за пользование перегруженными дорогами. Иногда решения властей шли вразрез с мировыми трендами, в частности — в 1960-е, когда на острове стало повсеместно возводиться высотное жилье, что в тот момент на Западе уже считалось нонсенсом.

Наконец, опыт Сингапура демонстрирует важность не только разработки планов развития, но и их регулярного анализа и пересмотра. Москве тоже предстоит найти баланс между экономической конкурентоспособностью и заботой о качестве жизни, не забывая при этом об охране окружающей среды. Бесконтрольный рост придает городам индивидуальность, однако централизованное планирование позволяет им и окружающему их региону развиваться более стабильно.

Автор текста
Тим Мизир

Беседовал
Тим Мизир

Ли Тай Кер: Мы почти всё сделали правильно

Liu Thai Ker: We have done almost everything right



Ли Тай Кер — старший управляющий RSP Architects Planners & Engineers (Сингапур). В 1969–1989 годах генеральный директор и главный архитектор Совета по жилищному строительству Сингапура (Housing Development Board). В 1989–1992 годах генеральный директор и главный планировщик Департамента городского планирования (Urban Redevelopment Authority)

Какие города, на ваш взгляд, хорошо спланированы и какое место занимает в этом ряду Сингапур?

Ряд европейских, австралийских и американских городов, не испытавших на себе крупных трансформаций современной эпохи, по-прежнему очень хороши. Такие города, как Сидней или Мельбурн, очень чутко отреагировали на значительный демографический рост. Сан-Франциско, Нью-Йорк и Лондон — несмотря на свои размеры — и, конечно, скандинавские города тоже прекрасно справляются с вызовами современности.

Но все они избавлены от масштабной миграции из сельских районов, которая в последнее время имела место в Азии и, возможно, в ближайшее время произойдет в Южной Америке и Африке. Для нас же это представляло большую проблему. Во-первых, в этой ситуации остается очень мало времени на принятие решений. Во-вторых, те, кто их принимает, главным образом не коренные горожане, то есть люди, не вполне понимающие культуру городской жизни.

В Европе рост городского населения шел постепенно, люди поколениями жили и живут в городах. Они впитывают городскую культуру с молоком матери. В Азии, напротив, у человека может быть прекрасное образование, высокая квалификация, но неправильное представление о качественной городской среде и городской жизни.

На таком фоне, на мой взгляд, Сингапур является исключением. У нас население росло очень быстро, и все же мы почти все сделали правильно. Даже жителям Сиднея и Сан-Франциско здесь нравится. Так что, я бы сказал, у нас все получилось. При том что население в 1960 году равнялось 1,9 млн, а сейчас составляет 5,4 млн человек.

Можно ли сказать, что это заслуга грамотного стратегического планирования?

Это следствие двух или трех факторов. Во-первых, нельзя сбрасывать со счетов наследие британской колониальной администрации. Первое поколение политиков и госслужащих работало еще на метрополию. Именно ей они во многом обязаны приобщением к городской культуре.

Во-вторых, первое поколение политиков, и в частности господин Ли Кван Ю[1], было крайне рациональным. Господин Ли очень серьезно ко всему относился, все проверял, внимательно изучал, учитывал разные точки зрения. Ему можно было возразить, и он внимательно выслушивал. Мне это представляется очень важным. Иными словами, при разработке планов мы руководствовались не эмоциями, а доводами разума.

На самом деле, если бы мне в нескольких словах нужно было описать историю успеха Сингапура, не только как модели городского планирования,

При разработке планов мы руководствовались не эмоциями, а доводами разума

но и страны в целом, я бы сказал следующее: из ясности следует мужество. Правительство скрупулезно изучало существующие проблемы, пока не становилось предельно ясно, почему они возникли. Только так может появиться мужество действовать вопреки мировым тенденциям.

Например, когда мы решили начать плотную высотную застройку, мы пошли против глобального тренда. Тогда в Европе, Америке и даже Австралии высотное высокоплотное государственное жилье считалось неудачной практикой, но мы все равно сделали это. У нас просто не было другого выбора: слишком большая численность населения, слишком мало земли. Но в то же время, проанализировав причины неудачи в других странах, мы избежали повторения их ошибок.

Это, конечно, всем известная история[2]. Если бы мы все тщательно не продумывали и если бы у нас не было мужества принимать самостоятельные решения, мы бы просто сделали то, что делали все остальные, и никогда бы не решили жилищную проблему. Кроме того, до сих пор мировым трендом является строительство государственного жилья для сдачи в аренду, а мы еще в 1964 году решили строить муниципальное жилье для продажи населению. Как только решение было принято, мы сделали все, что было в наших силах, чтобы поощрять покупку недвижимости. На сегодняшний день 91% граждан Сингапура имеет свое жилье, что тоже идет вразрез с мировыми тенденциями. Я думаю, что процент домовладельцев в США остался на уровне 1960-х.

В-третьих, первое поколение проектировщиков тяжело и упорно работало, сосредоточив внимание на решении базовых проблем, а не на создании привлекательной картинки.

Работа над первым Концептуальным планом началась в 1968-м и закончилась в 1971 году. Когда я вернулся в 1969-м[3], мне исполнился всего 31 год, и я был очень воодушевлен, когда мой начальник Те Чинг Уан[4] начал приглашать меня на заседания. Там я сидел за одним столом с людьми из Программы развития ООН, некоторым из них было за шестьдесят.

1 Ли Кван Ю (р. 1923) — первый премьер-министр Сингапура (с 1959 по 1988 год), фактический создатель современной сингапурской государственности. Автор бестселлера «Из третьего мира в первый» об истории города-государства. Член Международного совета Дэвида Рокфеллера. Почетный доктор МГИМО. Член Международного попечительского совета Школы управления «Сколково».

2 Подробно про жилищную политику в Сингапуре см.: Мизир Т. Социальное жилье в Сингапуре. Серия «Библиотека Суперпарка»). М., Московский урбанистический форум, 2013. www.issuu.com/mosurbanforum/docs.

3 Ли Тай Кер изучал архитектуру в Университете Нового Южного Уэльса (Сидней), затем работал в Австралии и США, в том числе в компании Loder & Dunphy и у Йо Мин Пея.

4 Те Чинг Уан (1928–1986) — сингапурский государственный деятель, архитектор и градостроитель. С 1959 года главный архитектор Совета по жилищному строительству Сингапура. С 1970 по 1979 год председатель Совета. Депутат парламента в 1979–1984 годах. Министр национального развития в 1979–1986 годы.

Я задавал неудобные вопросы, что им не очень нравилось. Справедливости ради замечу, что план 1971 года был очень хорош. Даже по сегодняшним меркам. И я внес свой вклад, пусть и очень небольшой. Я действительно был слишком молод и колюч, но в конечном счете мы подружились.

Какие города могли бы быть хорошим примером для Москвы с точки зрения роста и качества управления?

Москва — это мегаполис. А мегаполисами, у которых следует учиться, являются Лондон, Токио, Нью-Йорк и Пекин. Нью-Йорк получил премию «Мировой город» имени Ли Кван Ю. Не стал бы называть его образцом для подражания, но это определенно вдохновляющий пример того, что даже в очень большом городе можно создать среду, благоприятную для жизни.

Нью-Йорк, правда, было бы неплохо немного децентрализовать — организовать его как агломерацию, систему кластеров. Сделать из него систему градо-

Я бы планировал Москву как созвездие городов. Потому что Москва — это не одна планета. Это пять или шесть планет

образований с соответствующим перераспределением торговых центров, рабочих мест, транспортного и дорожного хозяйства. Москва должна не просто копировать его опыт, а стремиться к идеальной модели. Я бы планировал Москву как созвездие городов. Потому что Москва — это не одна планета. Это пять или шесть планет.

Современные теории планирования разделяют идею, что структурными элементами мегаполиса являются города поменьше. Города с населением два-три миллиона человек функционируют гораздо эффективнее. Не лучше ли было бы вместо такого гигантского города, как Москва, иметь несколько небольших?

Сингапур, в котором проживает всего 5,4 млн человек, разделен на пять районов, в состав каждого из них входят пять-шесть городков. Мне кажется, что и Москва могла бы быть разделена на некоторое число городских образований с населением в несколько миллионов жителей, а те в свою очередь — на районы, потом на микрорайоны или кварталы.

Москва также призвана принимать во внимание развитие Подмосковья. Она не должна быть сама по себе. Форма Москвы, включая ее новый хвост, выглядит искусственной. Нужно эффективно использовать эту землю. Да, Москве надо решить много проблем, но прежде всего хочу сказать, что исторический центр необыкновенно красив. Не хотелось бы, чтобы он пострадал в будущем. На мой взгляд, легче исправить Санкт-Петербург, чем Москву. Москву — гораздо сложнее, но ничего невозможного нет. Думаю, она продолжит расти. Сейчас главное — подготовить место для этого роста.

Конецптуальный план Сингапура

Как насчет новых градостроительных идей, таких как концепция Smart City? Сильно ли они изменили городское планирование?

Недавно читал лекцию на тему «На пути к умному планированию». В ней я обобщил свою философию: что бы вы ни делали, не соблазняйтесь красивыми идеями, картинками. Город должен быть построен разумно, чтобы все функционировало как полагается.

Когда я спрашиваю иностранцев, почему они уезжают из своих больших стран в Сингапур, те отвечают едва ли не за три секунды: «Потому что здесь все работает». При создании «смарт-города» надо уважать его историю, окружающую среду и экологию. Другими словами, город, как и человек, должен быть здоровым и красивым. На мой взгляд, это самое важное.

Такие вещи, как идеи «умного» города, иконическая архитектура, электромобили и другие модные вещи, являются на самом деле всего лишь дополнениями или аксессуарами. Конечно, неплохо все это иметь, но «умные» идеи не принесут много пользы городу, который в целом устроен неразумно. Я приветствую эти нововведения, но мы не должны подменять ими вещи первой необходимости.

Что должно быть заложено в стратегический план? Как согласовываются интересы разных сторон?

Если вы спросите европейца, особенно скандинава, о чем он думает, глядя на участок земли, он ответит: «Об окружающей среде». Если вы спросите то же самое у человека из развивающейся страны, он скажет: «О прибыли». В этом и есть разница.

Мы с этим сталкиваемся и в Сингапуре, хоть и реже, чем раньше. Я всегда настаивал, к счастью при государственной поддержке, что любая норма, любое распоряжение, будь оно в сфере землепользова-

Если вы завысите плотность, а потом захотите уменьшить — сделать это будет невозможно. Плотность растет только вверх

ния, высотности зданий и т. д., должны неукоснительно соблюдаться. Но для того чтобы это работало, надо сначала убедиться, что проект имеет коммерческий смысл.

Когда я возглавлял Департамент городского планирования (URA), у меня работало пять-шесть оценщиков. Каждый раз когда мы хотели внести какие-то поправки, мы задавали им вопрос: «Имеет ли это смысл для владельца участка?» С одной стороны, у нас была абсолютная власть проводить решения в жизнь, но, с другой — мы понимали, что необдуманные действия могут привести к недовольству.

Своим сотрудникам в URA я запретил использовать слово «гибкий». Это слово было табуировано, потому что я хотел, чтобы они тщательно продумывали любые новшества. А поправка на «гибкость» избавляет от необходимости предусматривать все до мелочей.

Я всегда был очень осторожен, когда мы корректировали коэффициенты использования земельного участка. Если вы завысите плотность, а потом захотите уменьшить — сделать это будет невозможно. Плотность растет только вверх. Вот насколько дисциплинированно мы подходили к своей работе.

У меня было устроено так. Когда девелопер просил об изменении правил, мои сотрудники должны были оценить, насколько обоснован этот запрос. Если была вероятность, что девелопер прав, меня ставили в известность. Мы проводили рабочее заседание, изучали подробности. И если по запросу принима-

Хорошая городская стратегия должна быть комплексной, в ней должны гармонично сочетаться экономика, жилье, транспорт и другие виды инфраструктуры

лось положительное решение, поправки вносились не только для одного девелопера, но и для всех подобных проектов.

Я требовал, чтобы в направляемых мне отчетах было поле для информации по отклонениям от установленных показателей. Когда оно было только введено, сотрудники его оставили пустым. Я отправил все отчеты назад с указанием его заполнить. Если отклонений нет, то надо так и писать: «Нет отклонений». Нельзя оставлять это поле пустым. В результате мы вносили поправки каждые три-шесть месяцев, каждые пять лет — более серьезные коррективы, и каждые десять — проводили тщательный пересмотр норм и регламентов. Если вы строги с девелоперами, вы должны быть еще более строги с собой.

Эффективен ли стратегический план для привлечения талантов и капиталов, для борьбы за статус глобального города?

Спросите кого угодно: «Что самое важное для вас как жителя этого города?» Последнее, что вы услышите в ответ: «Знаковые здания». Почти все выскажутся за чистый воздух, отсутствие пробок, зеленые пространства, возможность увидеть солнце из своего окна. Если вы зададите аналогичный вопрос о рабочем месте, вы услышите практически то же самое: транспортная доступность, удобная планировка, надежное электроснабжение и т. д.

Просто обеспечив эти условия, вы начнете привлекать таланты и бизнес. Даже если у вас нет каких-то достопримечательностей. Здания-иконы — это как перышко на шляпе. Хорошо, когда есть, а если нет, ну и ладно.

Если мы хотим, чтобы у города был шанс, мы не должны превращать его в Диснейленд. Я хотел и хочу, чтобы наш город был настоящим живым сообществом.

Европейские города такие оживленные, потому что они строились, развивали среду, уличную жизнь

на протяжении столетий. У нас было только 25 лет, так что мне пришлось забыть про критику. А сейчас вы ее и не услышите. Главное, что я хочу сказать: надо правильно расставить приоритеты, начинать с основ, а вопросы «сексапильности» оставить на откуп жителям. Правительство не может отвечать за это. Когда я прогуливаюсь по Орчард-роуд, то глазам не верю — как здесь шумно, динамично, весело. А вечерами еще сотни птиц летают прямо над дорогой.

Птицы — знак того, что у нас с окружающей средой все в порядке. Проблема Дубая — в гигантомании, в Сингапуре же мы заботимся о людях. Много новых городов просто хотят быть большими, а мы хотим, чтобы люди в городе чувствовали себя комфортно.

Сингапур уникален тем, что это не только город, но и государство. Как городское планирование соотносится с планированием страны?

Сингапур, конечно, выполняет определенные государственные функции. И мы должны учитывать это. Например, необходимость размещения военных полигонов и водосборных бассейнов. Но я бы не сказал, что наш город страдает от этого.

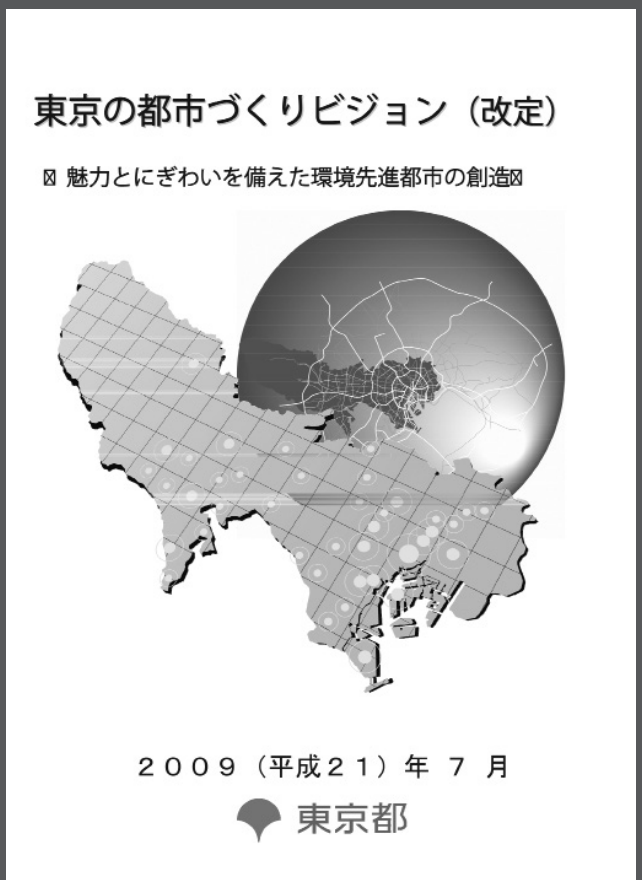
Дефицит земли и необходимость приспособить пространство под выполнение негородских функций поставили перед нами задачи, с которыми другие практически не сталкиваются. В результате нам пришлось искать единственные в своем роде решения.

И мы их нашли. Например, полная самодостаточность системы водопользования. Сингапур в настоящее время является лидером в этой области..

Мы также должны создавать пригодную для жизни среду при очень высокой плотности населения. Давлению, ограничениям мы обязаны многими оригинальными решениями. Ограничение — это не так уж плохо: ведь и человек из бедной семьи нередко преуспевает. По сути, это та же самая история.



«Образ Токио»
Tokyo Vision



2001
год издания

2014
год обновления

2025
горизонт планирования

Переменный
охват планирования

3 года
срок разработки документа

183 страницы
объем документа

Территория планирования: агломерация Токио, соседние префектуры

Сферы планирования: экономическая, социальная, транспортная и экологическая

Цель планирования

Сделать Токио передовым экологическим городом, обладающим харизмой и жизненной силой, — моделью для подражания для всего мира

Задачи планирования

Повысить международную конкурентоспособность города

Поддержать развитие города в гармонии с окружающей средой

Создать комфортное городское пространство с зелеными насаждениями и водоемами

Создать и передать будущим поколениям уникальную городскую культуру

Обеспечить устойчивость города перед природными катаклизмами

Стимулировать участие жителей в формировании образа города

Ключевые принципы планирования

Интегрированное развитие региональной транспортной инфраструктуры

Развитие точек экономического роста

Переход к городской структуре, характеризующейся низким выбросом CO_2

Создание сети озелененных территорий и водоемов

Создание привлекательных городских пространств

Строительство высококачественного и комфортного жилья

Подготовка города к природным катаклизмам

Структура документа

1. О пересмотре предыдущей версии документа «Образ Токио»
2. Городское планирование для реализации потенциала Токио
3. Видение городской структуры
4. Принятие конкретных мер по реализации видения города
5. На пути к реализации «Образа Токио»

Центральный Токио, состоящий из 23 особых районов «ку», не имеет собственного мэра и подчиняется напрямую губернатору

«Образ Токио» был создан с учетом двух важных факторов: ожидаемого сокращения населения и высокого риска крупного землетрясения, которое с 70-процентной вероятностью произойдет в течение ближайших 25 лет

Вся железнодорожная инфраструктура в Токио находится во владении частных компаний

«Образ Токио», опубликованный в 2001 году, был создан по инициативе губернатора Исихары, который был активным сторонником крупномасштабных строительных проектов

К стратегии пространственного развития «Образ Токио» прилагается четырехстраничное руководство для муниципалитетов по разработке генеральных планов

The Tokyo metropolitan area covers 2,188 km^2 and includes the city of Tokyo's 23 special wards, 26 cities and three villages. "Tokyo Vision," the main development strategy of the metropolis, was first initiated by the governor of Tokyo in 2001 and then revised in 2009. The strategy sets the vision of Tokyo for the next 50 years and identifies interim goals to be achieved by 2025. It was initially focused on economic growth, however its development priorities subsequently shifted to improving the urban environment. Some issues, for example transport and ecology, go beyond the borders of the metropolitan area to include neighboring prefectures.

Tokyo represents a rather unique case as several private companies provide transport services to the city. These companies operate territories around the transport hubs and are in charge of their development. "Tokyo Vision" coordinates the collaboration between the government and private companies, taking into consideration their interests. While the plan is not statutory, it is efficiently implemented, to the benefit of all parties involved.

Документ «Образ Токио» (полное название — City Planning Vision for Tokyo) был опубликован в 2001 году по инициативе губернатора Синтаро Исихары. «Образ Токио» является стратегическим документом развития префектуры Токио (Tokyo Metropolis) — агломерации площадью 2104 км^2, включающей в себя 23 района центрального Токио, 26 городов и 6 островов.

«Образ Токио» рассчитан на 50 лет, но в нем прописаны 6 промежуточных целей и 7 стратегий, которые должны быть реализованы до 2025 года. В 2009 году документ был пересмотрен. Именно новая версия рассматривается в этой статье.

Токио
Tokyo



География

1457
год основания

13,4 млн чел.
численность населения

2104 км²
площадь территории



Экономика

$125,7 млрд
бюджет на 2013 г.

$41 446
ВРП на душу населения

$55 766
доход на душу населения



Транспорт

233/1000
автомобилей / чел.

305 км
протяженность линий метро

3100 млн
пассажиропоток чел. / год



Социальная инфраструктура

714 000
студентов высших учебных заведений

248
музеев

0,002/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Территория агломерации Токио
Area of the Tokyo Metropolis

– – Граница региона
Border of the region

– – Граница муниципалитетов
Municipal borders

Урбанизированные территории
Urban areas

1. Статус и назначение «Образа Токио»

Впервые «Образ Токио» был разработан в 2000 году, во время пересмотра государственного закона о городском планировании. Новый закон обязал органы местного самоуправления городов (shi), районов (ku) и деревень (son) разрабатывать собственные генеральные планы. Агломерация Токио (Tokyo Metropolis) не попала под действие закона — это не город, а префектура. К тому же у правительства агломерации нет полномочий вмешиваться в разработку документов территориального планирования муниципальных образований. При этом правительство Токио может оказывать консультативную и техническую поддержку при создании этих документов, а также одобрять или не одобрять их.

Необходимо было создать единый координирующий документ — стратегию пространственного развития центрального Токио, 26 городов и 6 островов, составляющих агломерацию. Так появился «Образ Токио», концептуальный документ, в доступной форме излагающий общее видение будущего токийской агломерации и помогающий его реализовать совместными силами горожан, бизнеса, НКО, муниципальных органов и пр. Помимо этого, «Образ Токио» содержит описание трех сопутствующих стратегий: стратегии городской реконструкции[1], стратегии развития и улучшения жилых кварталов[2], стратегии развития районов, устойчивых к природным катаклизмам[3]. В соответствии с этими стратегиями местные власти могут разрабатывать документы, регулирующие градостроительную деятельность на отдельных территориях.

2. Социально-экономический контекст создания документа

В апреле 1999 года на пост губернатора Токио вступил Синтаро Исихара, поставивший перед столицей цель стать драйвером национальной экономики, с 1991 года пребывающей в застое. Исихара решил использовать традиционные японские методы стимулирования — в первую очередь, инфраструктурное, коммерческое и жилищное строительство.

В 1990-е годы в японском градостроительстве доминировала возникшая в 1960-х концепция «территориального рассредоточения». Подразумевалось, что централизация плохо сказывается на жизни города и его экономике, в частности снижая эффективность транспорта. В условиях высокого демографического роста в послевоенные десятилетия стратегия «территориального рассредоточения» себя оправдывала. Но в начале «нулевых» демографическая ситуация стала меняться.

По прогнозам специалистов, демографическим пиком должен стать 2020 год, после чего население агломерации японской столицы станет резко снижаться. Было решено перейти от стратегии «рассредоточения» к стратегии «аккумулирования» городской активности в нескольких ключевых центрах, что и было отражено в «Образе Токио»

3. Задачи «Образа Токио» и сопутствующие документы

3.1. «Столичный Мегалополис»

Полностью реализовать экономический потенциал столицы невозможно без кооперации с соседними префектурами.

1 Разработка стратегий городской реконструкции предусматривается Законом о городской реконструкции, согласно которому в поселениях должны быть идентифицированы следующие территории: 1) обязательные к реконструкции; 2) нуждающиеся в реконструкции; 3) те, где реконструкция желательна.

2 Стратегии развития и улучшения жилых кварталов готовятся на основании Закона об обеспечении больших городов жилым фондом. Согласно этому закону, в мегаполисах должны быть выявлены территории, где необходимо провести обновление жилой застройки. Эти территории следует учитывать при разработке градостроительной документации.

3 Подготовка стратегий развития районов, устойчивых к природным катаклизмам, предусмотрена одноименным законом. Согласно закону, на национальном и префектуральном уровне идентифицируются территории, которые следует перепланировать для обеспечения безопасности граждан в экстремальных ситуациях (землетрясение, цунами). Эти территории должны быть отражены в градостроительных документах.

Именно поэтому появилась пространственная концепция «Столичный Мегалополис», цель которой — увеличить экономический потенциал региона за счет транспортной и инфраструктурной интеграции Токио и соседних префектур.

Эта концепция была озвучена правительством Токио одновременно с публикацией «Образа Токио» в 2001 году и закреплена в документе «Структура мегалополиса столичного региона — стратегия развития столицы и столичного региона в XXI веке». Незадолго до начала работы над «Образом Токио» Бюро городского развития поручило разработку концепции специальной комиссии при Комитете городского планирования, которая состояла из внешних экспертов. В итоге «Мегалополис» стал приложением к «Образу», более подробно раскрывающим содержание стратегии пространственного развития столичной агломерации.

Граница «мегалополиса» условна — авторы концепции проводят ее вдоль скоростной междугородней автомагистрали Кен-О — кольца, частично охватывающего территории агломерации Токио и префектур Канагава, Сайтама, Ибараки и Тиба, общей площадью около 6000 км^2.

В основе «Токио Мегалополиса» четыре принципа:

1. Дальнейшее развитие транспортной инфраструктуры: аэропорты, порты, крупные кольцевые автомагистрали (в частности, Кен-О);
2. Укрепление связей между городскими центрами Токийской агломерации и соседних префектур;
3. Создание городской структуры, гармонирующей с окружающей средой;
4. Сосредоточение городской активности в едином, «стержневом» центре с целью добиться положительного эффекта аккумуляции городских функций (территория внутри Центральной кольцевой дороги).

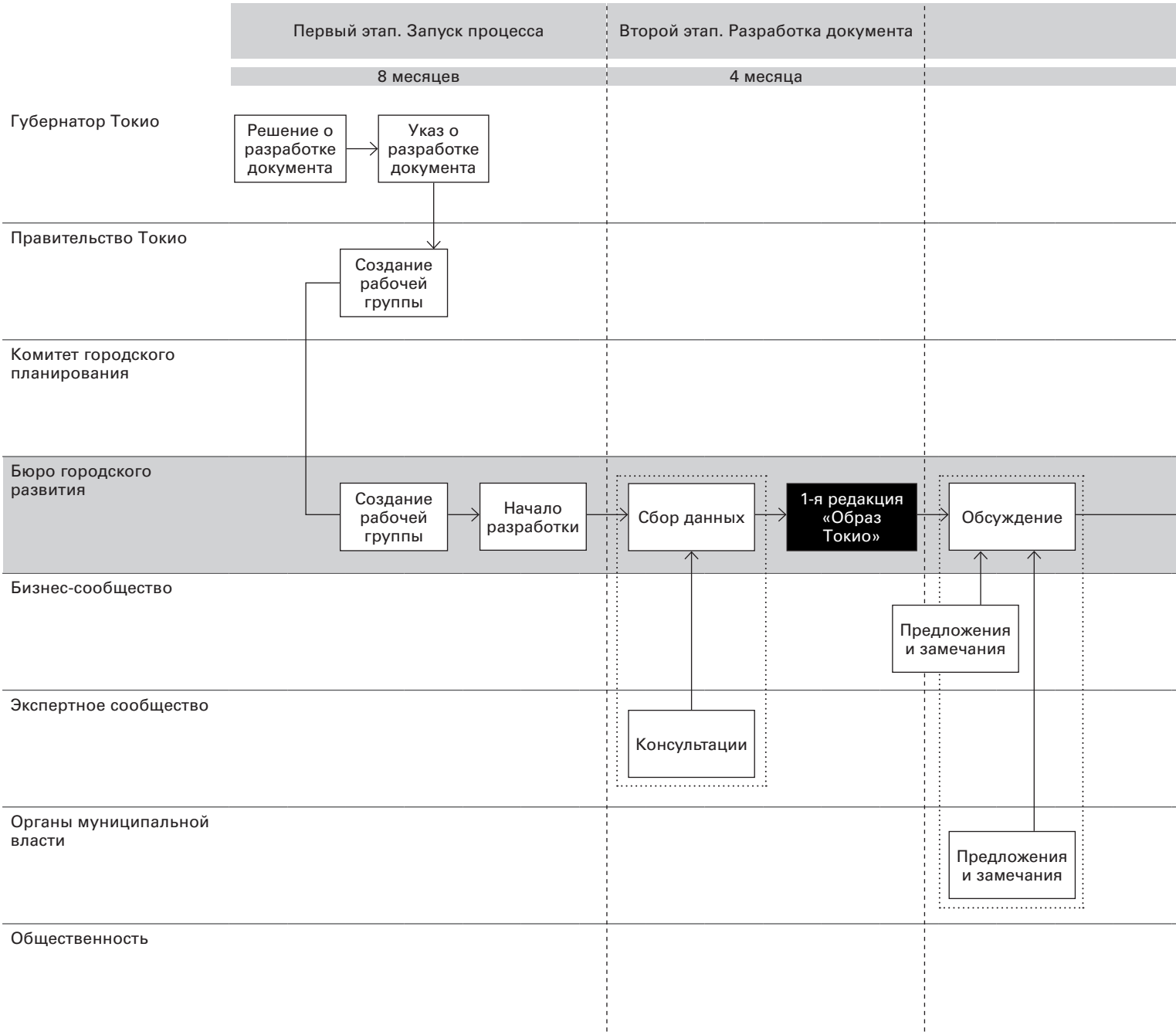
Как и «Образ Токио», «Мегалополис» сам по себе не имеет законодательной силы, а лишь указывает общее направление развития и помогает достичь слаженности действий властей префектур, администраций отдельных муниципалитетов и девелоперов.

3.2. Цели и стратегии «Образа Токио»

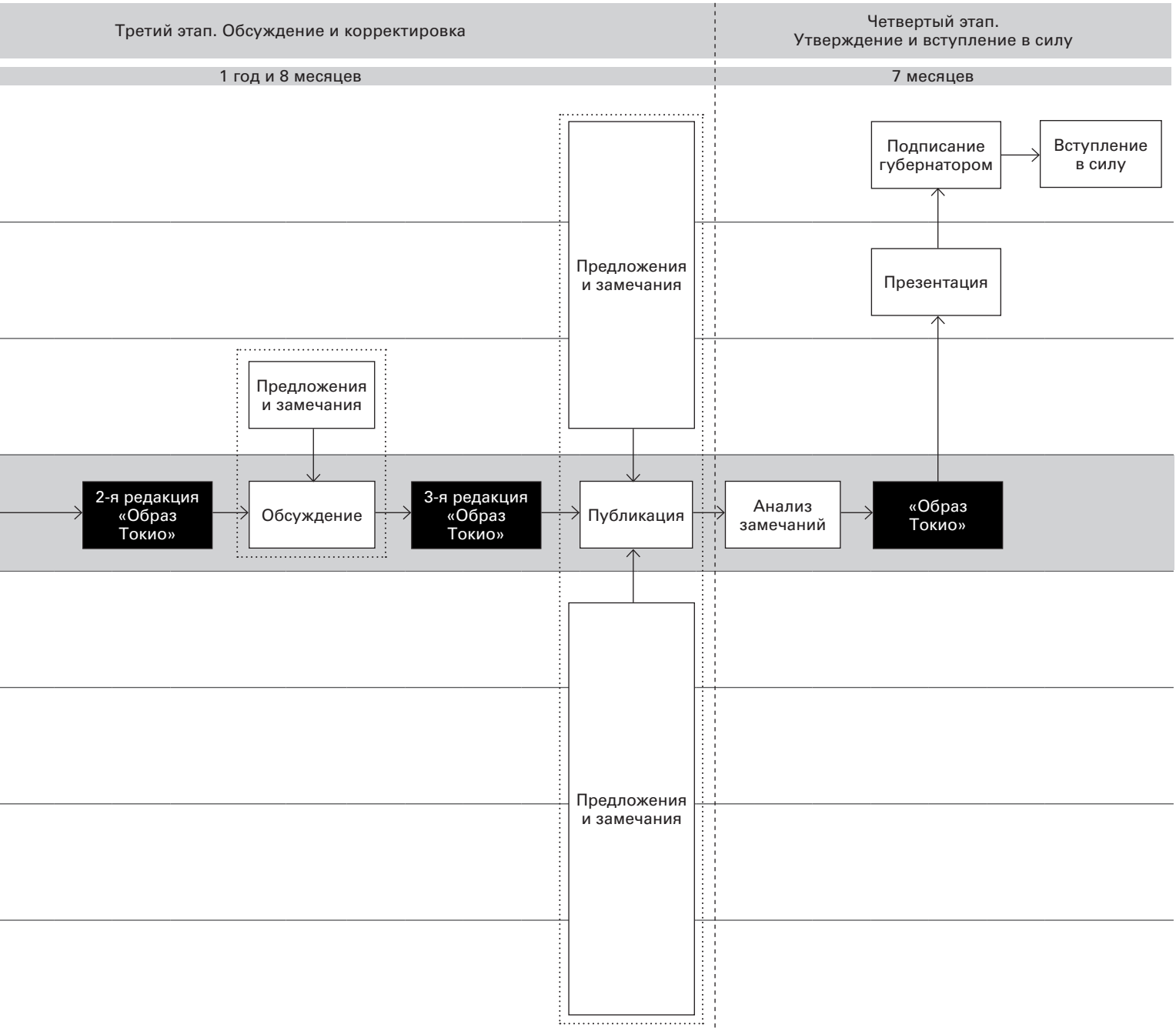
Согласно документу Токио должен «стать передовым экологическим городом, обладающим харизмой и жизненной силой, моделью для подражания во всем мире». У документа шесть основных целей:

1. Сделать город конкурентоспособным в международном масштабе;
2. Обеспечить гармоничное сосуществование города и окружающей среды;
3. Вернуть красоту городу, восстановив водоемы и зеленые пространства;
4. Приумножить и передать будущим поколениям уникальную городскую культуру;
5. Создать комфортную и безопасную городскую среду;
6. Привлечь граждан к планированию и координировать взаимодействие всех участников процесса.

Для достижения поставленных целей «Образ Токио» определяет семь отраслевых и территориальных стратегий. Для каждой из них определен масштаб действия — агломерация Токио или «мегалополис». Стратегии предполагают следующее:



Технологическая карта подготовки Tokyo Vision
Process diagram for the development of Tokyo Vision



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

1. Интегрированное развитие региональной транспортной инфраструктуры («мегалополис»);
2. Развитие экономических центров («мегалополис»);
3. Переход к городской структуре, характеризующейся низким выбросом CO_2 («мегалополис»);
4. Создание сети озелененных территорий и водоемов;
5. Создание привлекательных городских пространств;
6. Создание комфортной жилой среды;
7. Подготовка города к природным катаклизмам.

Реализация стратегий, прописанных в «Образе Токио», подразумевает выполнение крупных инфраструктурных и девелоперских проектов: строительство кольцевой скоростной автомагистрали Кен-О, пролегающей по территории Токийской агломерации и соседних префектур, ревитализация центрального Токио за счет возведения крупных бизнес-кварталов, развитие береговой линии вдоль Токийского залива. Можно сказать, что с помощью «Образа Токио» правительство агломерации поощряет девелоперские проекты, отвечая ожиданиям крупных корпораций.

3.3. «Токио через 10 лет» и планы действий

Так как «Образ Токио» скорее концептуальный документ, в нем не заложены целевые показатели. Они перечислены в отдельном документе под названием «Токио через 10 лет».

«Токио через 10 лет» был составлен в 2006 году и опубликован главным офисом губернатора (в 2014 году он был переформирован в Бюро стратегического планирования). Это программа действий токийского правительства, которая содержит описание 8 целей и 12 основных проектов, а также количественные целевые показатели до 2016 года, как в абсолютном (увеличить количество туристов до 10 млн в год), так и в процентном выражении (сделать 100% публичных зданий, школ и универмагов сейсмоустойчивыми). Одним из поводов к созданию документа стало выдвижение Токио в кандидаты на проведение летней Олимпиады 2016 года.

В 2012 году документ был переименован в «Токио 2020». Его частично переписали, чтобы отразить новую реальность жизни города: восстановление после землетрясения в марте 2011 года, проблемы энергообеспечения, повторное выдвижение японской столицы в кандидаты на проведение Олимпиады, но теперь уже в 2020 году.

Цели «Образа Токио» и «Токио 2020» по большей части совпадают, однако второй документ отличает явная социальная направленность.

Цели «Токио 2020»

1. Повысить устойчивость Токио к землетрясениям и природным катаклизмам и продемонстрировать мировому сообществу безопасность города;
2. Сократить выбросы CO_2 за счет эффективного использования альтернативных источников энергии;
3. Восстановить красоту Токио, облагородив зеленые пространства и водоемы;
4. Обеспечить интеграцию наземных, воздушных и морских видов транспорта и их инфраструктуры для повышения международной конкурентоспособности города;
5. Стимулировать экономический рост за счет увеличения производственных мощностей и повышения привлекательности города;



Главные автомагистрали Токийской агломерации
Tokyo Metropolis main roads

Основные автомагистрали
Main roads

Линии общественного транспорта
Transit lines

Проектируемые дороги в Тама
Tama projected roads

Зоны развития региональной логистической сети
Regional logistics network development zones

6. Успешно адаптировать город к сокращению и старению населения;
7. Научить граждан справляться с любыми вызовами и помочь им стать активными членами международного сообщества;
8. Создать город, где каждый с удовольствием занимается спортом и где у детей есть надежды и мечты.

«Токио 2020», как и его предшественник «Токио через 10 лет», дополняется планами реализации, рассчитанными на три года и обновляемыми каждый год в соответствии с принятым бюджетом.

Согласно последнему опубликованному плану реализации «Токио 2020» (2013), столичное правительство обязуется в течение 2013–2015 годов осуществить 363 проекта в области культуры, спорта, бизнеса, экологии, образования и т. д. На эти проекты в бюджете 2013 года зарезервировано ¥780 млрд (около $7,1 млрд). За реализацию отвечают соответствующие департаменты администрации Токио, которые отчитываются перед городским собранием и губернатором.

4. Место «Образа Токио» в системе планирования

На положениях «Образ Токио» основан Генеральный план территорий городского развития (собрание из 26 муниципальных генеральных планов) и три сопутствующие стратегии, о которых говорилось выше. Все эти документы оказывают прямое влияние на отраслевые планы — инфраструктурный план, план развития квартала по согласованию с жителями, план интегрированного развития квартала, — которые принимаются или не принимаются в зависимости от позиции каждого муниципалитета.

Задавая общее направление пространственного развития агломерации, «Образ Токио» оставляет достаточную свободу органам местного самоуправления. С другой стороны, некоторые административные образования, входящие в Токийскую агломерацию, в частности большинство районов «ку», слишком малы и не имеют собственной налоговой базы для полноценной реализации локальных генеральных планов. По мнению ряда экспертов, управление развитием агломерации было бы более эффективным в случае укрупнения ее административно-территориального деления.

Согласно закону о городском планировании, ключевая роль в создании и реализации локальных планов (муниципальных генеральных планов, планов озеленения района, планов усовершенствования логистической системы, планов подготовки к природным катаклизмам и т. д.) отводится местным органам власти, жителям, НКО, предпринимателям и пр. Правительство Токио в основном оказывает техническую и финансовую поддержку. Цитируя «Образ Токио»: «Совместные усилия органов власти, осуществляющих планирование районов в соответствии с волей жителей и частного сектора гарантируют целостность и интегрированное развитие агломерации — а это залог воплощения в жизнь образа Токио будущего».

В разработке «Образа Токио» принимают участие представители муниципальных властей, которые берут на себя обязательство представлять интересы жителей. Сами жители не могут активно участвовать в создании

«Образа» из-за слишком широкого географического охвата агломерации (2188 км^2). Так что функция документа — скорее информирование граждан.

Вовлечение жителей в процессы городского планирования и развития обеспечивается на стадии создания муниципальных генеральных планов — граждане могут посещать публичные слушания и заседания рабочих групп, а также участвовать в опросах. Благодаря тому что генпланы охватывают сравнительно небольшие территориальные единицы (от 10 до 150 км^2), жители могут видеть, как их участие влияет на содержание документов.

5. Структура «Образа Токио»

«Образ Токио» занимает 183 страницы и состоит из введения, пяти глав и приложений

5.1. Краткий обзор документа.

Глава 1. О пересмотре предыдущей версии «Образа Токио»

В первой главе описываются причины пересмотра документа в 2009 году и внесенные поправки. Причины связаны с изменением социально-экономической ситуации, появлением новых проблем и задач, а также участившимися землетрясениями, которые потребовали дополнительного внимания к сейсмической безопасности города. Поправки коснулись в основном формулировок целей и их приоритетности, базовая пространственная структура и ключевые инфраструктурные проекты сохранились в прежнем виде.

Глава 2. Городское планирование для реализации потенциала Токио

Здесь обозначено основное направление развития Токио, а также кратко прописываются цели и стратегии «Образа Токио» (рассмотренные в пункте 3.2. данной статьи). Каждая стратегия снабжена графическими материалами.

Глава 3. Видение городской структуры

Эта глава посвящена пространственной стратегии и основным планировочным принципам.

Пространственная стратегия Токио имеет два направления. Первое — инфраструктурное развитие и интеграция территорий в масштабе «мегалополиса» для увеличения экономического потенциала региона в целом. Второе — аккумулирование населения и компактное развитие вокруг существующих железнодорожных станций внутри центрального Токио и в центрах городов, входящих в юрисдикцию регионального правительства.

Для этого Токийская агломерация разделена на зоны, каждая из которых имеет свою стратегию развития. Таких зон пять:

1. Зона ревитализации центральной части города.
   Данная зона призвана стать международным деловым и торговым центром, обеспеченным соответствующей инфраструктурой. Кроме того, здесь предполагается снизить уровень энергопотребления и эмиссий выхлопных газов, увеличить площадь зеленых пространств.
2. Зона ревитализации Токийского залива.
   В этой зоне предполагаются расширение аэропорта Ханеда, развитие дорожной сети между портом и городом, улучшение логистики и укрепление международной роли Токийского порта.

3. Зона ревитализации городской среды.
   Здесь предусматриваются следующие меры: улучшение дорожной инфраструктуры, создание комфортной среды, стимулирование участия населения в разработке и реализации местных планов развития, защита фермерских земель, находящихся в черте города.
4. Зона взаимодействия ключевых областных городов.
   Стратегия этой зоны заключается в развитии транспорта (железных дорог, монорельсовой системы и автобусных маршрутов), чтобы обеспечить быстрое и удобное перемещение между пригородами и центральным Токио. Вокруг станций должны развиваться компактные многофункциональные районы с жилыми кварталами, коммерческими центрами, общественно-культурными учреждениями.

   Необходимо сказать о том, что концепция развития агломерации, ориентированная на общественный транспорт, то есть вокруг станций и вдоль железнодорожных линий, является для Токио базовой. На транспортном рынке агломерации присутствуют девять частных железных дорог, и это не менее значимые игроки, чем метро и Японские железные дороги (JR). Частным компаниям принадлежат не только землеотводы для прокладки дорожного полотна, но и значительные территории вокруг станций. За счет владения и распоряжения землей эти компании обеспечивают и расширение собственного бизнеса, и развитие прилегающих территорий. Поскольку потенциал строительства новых железнодорожных линий в Токийской агломерации практически исчерпан, развитие сегмента недвижимости выходит для данных игроков на первый план. Один из самых наглядных примеров — амбициозный проект обновления окрестностей станции «Сибуя», центра коммерческой и деловой активности.
5. Зона охраны и разумного использования природной среды.
   Предполагается увеличение площади лесов, развитие сельского хозяйства, центров отдыха и туризма.

Напомним, что «Образ Токио» — координирующий документ, и идентификация зон носит исключительно рекомендательный характер. Однако благодаря особенностям японского общества, в котором господствуют принципы негласного сотрудничества — «рекомендации» правительства принимаются безоговорочно.

Глава 4. Конкретные меры по реализации документа

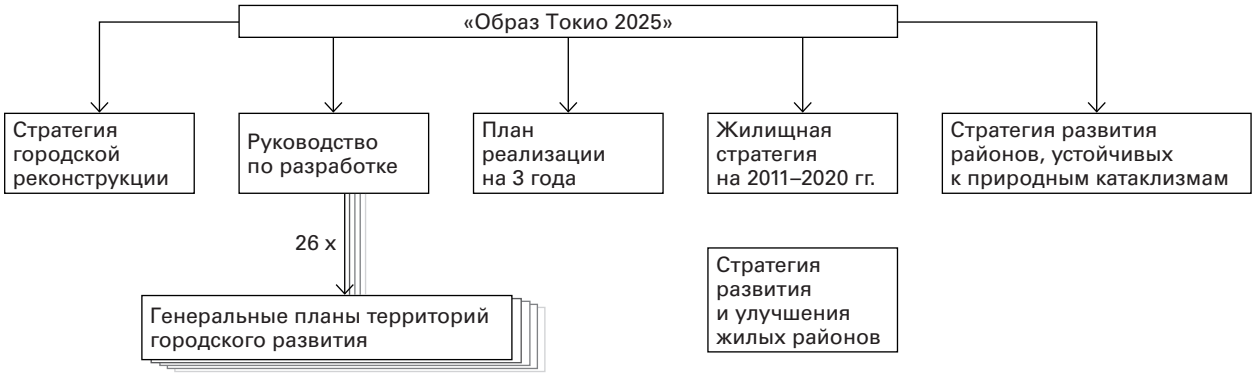
В четвертой главе обсуждаются конкретные шаги и мероприятия, которые необходимы, чтобы достичь шести целей, заявленных в стратегии (см. выше). Каждой из них посвящен отдельный раздел.

Глава 5. На пути к реализации «Образа Токио»

Здесь приведены примеры использования механизмов и подходов для воплощения в жизнь положений «Образа Токио». Особое внимание уделяется разработке и реализации муниципальных генеральных планов, а также отраслевых стратегий. Также в главе затрагивается вопрос координации действий органов местного самоуправления.

5.2. Приложения к документу

В состав «Образа Токио» входят два приложения.



Структура документов агломерации Токио
Document hierarchy in the Tokyo Metropolis

1. Словарь используемых терминов и иерархия стратегий (всего приводятся 190 слов и словосочетаний). Также приложении систематизированы цели документа, но без упоминания сроков, территорий и исполнителей.
2. Второе приложение — это комментарии, вопросы жителей и ответы представителей администрации Токио. Сбор комментариев осуществляется за 2–3 месяца до официальной публикации «Образа Токио». Для этого предварительная версия документа размещается на официальном сайте правительства. Вопросы, полученные по электронной почте или факсу, учитываются при подготовке окончательного проекта документа. Граждане не получают индивидуальных ответов на свои сообщения — в приложении все вопросы объединены по блокам и прокомментированы представителями администрации.

6. Стиль документа

Текст сохраняет присущую официально-деловому стилю формальность, стандартность средств изложения и использование грамматических форм письменного стиля (в японском языке существуют грамматические различия между письменным и устным стилем изложения). Впрочем, язык «Образа Токио» менее строгий по сравнению с другими официальными документами, в частности с генеральными планами.

Консервативному официально-деловому стилю свойственно частое употребление иероглифических знаков (в японском языке помимо иероглифики используются две слоговые азбуки) и ограниченное использование англицизмов. Язык «Образа Токио» отличается умеренным использованием иероглифов и довольно большим количеством английских слов, например, *access*, *stage*, *public involvement*, *compact* и т. д. У всех этих слов есть японские эквиваленты, но здесь выбраны именно иноязычные варианты. Возможно, причина в том, что в Японии англицизмы ассоциируются с прогрессивностью и адресованы скорее молодому поколению.

Более доступным текст делает и разнообразная графика: из 164 страниц основного текста 94 страницы снабжены картами, схемами, фотографиями или графическими иллюстрациями реализации представленных стратегий.

Еще одна особенность «Образа Токио» состоит в том, что в него входят шесть журналистских колонок,

написанных более эмоционально, чем весь документ. В них описывается успешная реализация проектов, например ревитализация района Маруноучи, и рассматриваются такие спорные вопросы, как строительство новой автомагистрали или редевелопмент существующего квартала.

7. Создание и применение документа

Высшим органом, координирующим и контролирующим городское планирование на национальном уровне, является Министерство земель, транспорта и инфраструктуры.

Внутри министерства действуют постоянные комитеты, в частности Комитет городского планирования, Комитет по развитию столичного региона и т. д. В их состав входят ученые, представители независимых исследовательских центров, главы городских администраций и муниципалитетов, а также председатели советов директоров крупнейших строительных, транспортных и промышленных компаний.

Министерство отвечает за формирование общего направления развития городов в Японии, в том числе за создание руководства по разработке генеральных планов. Это подробный документ, где даются рекомендации о сроках, содержании и структуре документа.

Согласно закону о городском планировании (2000), генеральные планы составляются в каждом муниципальном образовании. Токийская агломерация, имеющая статус префектуры, не попадает под действие данного закона. «Образ Токио» префектура разрабатывает по собственной инициативе. Документ носит рекомендательный характер.

Процесс разработки «Образа Токио» начинается с обсуждений между Министерством земель, транспорта и инфраструктуры и губернатором Токио. Затем губернатор поручает разработку документа соответствующему департаменту — Бюро городского развития.

За содержание и порядок разработки документа отвечает один из членов бюро. Подготовка документа поручается независмому разработчику, выбираемому во результате тендера. В силу неформального характера стратегии четкой системы и процедуры ее подготовки не существует.

Ниже перечислены этапы разработки первой версии «Образа Токио» 2001 года. Работа велась под руководством главы Бюро городского развития Хитоси Накадзимы, а за концептуальную составляющую отвечал профессор Университета Мейдзи Хироо Итикава.

Этапы разработки «Образа Токио»

1. Создание внутри правительства Токио рабочей группы, состоящей из глав всех бюро и департаментов, для проведения регулярных консультаций.
2. Сбор и анализ информации (прогнозы роста населения, размера ВРП, уровня выбросов CO_2, турпотока, объемов нового строительства и пр.). Работа производится внешними экспертными огранизациями.
3. Проведение консультационных сессий с главами муниципалитетов, входящих в состав агломерации Токио.
4. Проведение консультаций с крупными НКО и объединениями, включая Торгово-промышленную палату и ассоциацию землевладельцев.
5. На основе собранной информации и консультаций с муниципалитетами внешние эксперты составляют черновой



Зоны стратегического развития агломерации Токио
Zones of strategic development in the Tokyo Metropolis

Зона охраны и разумного использования природной среды
Natural enivronment preservation and utilization zone

Зона взаимодействия ключевых областных городов
Core cities regional collaboration zone

Зона ревитализации городской среды
Urban environment revitalization zone

Зона ревитализации центральной части города
Central core revitalization zone

Зона ревитализации Токийского залива
Tokyo Bay waterfront revitalization zone

вариант документа. Параллельно проходят встречи рабочей группы (состоящей из глав разных бюро и департаментов правительства Токио и экспертов) и открытые заседания Комитета городского планирования (мест для публики всего 15, и необходима предварительная регистрация). Состав Комитета не должен превышать 35 человек, и в него должны входить:
   — ученые и специалисты (не более 10 человек);
   — работники заинтересованных государственных органов (не более 9 человек);
   — представители глав муниципалитетов (не более 3 человек);
   — члены городского собрания (не более 10 человек);
   — представители муниципальных собраний (не более 3 человек).
6. За два-три месяца до предполагаемой даты публикации черновой вариант размещается в открытом доступе (в интернете, а также в информационной комнате токийского правительства). В течение двух недель граждане могут отправить свои предложения и замечания.
7. После внесения поправок, основанных на полученных комментариях, документ должен быть одобрен Комитетом городского планирования и городским собранием.
8. После согласования с Министерством земель, транспорта и инфраструктуры и одобрения губернатора документ вступает в силу.

Работа над оригинальной версией «Образа Токио» началась в мае 2000 года и была завершена в октябре 2001 года. График работы и некоторые предварительные и последующие события приведены на диаграмме на с. 241.

Информирование населения и доступ к документу

Жители города получают информационные брошюры о том, что документ опубликован. Кроме того, он анонсируется в специальной ежемесячной газете правительства Токио, которая бесплатно распространяется в метро, на почте, в отделениях полиции и муниципалитетах. Бесплатные копии «Образа Токио» рассылаются муниципалитетам, входящим в состав агломерации Токио и соседних префектур, а также крупным НКО и профессиональным объединениям.

Жители могут прочитать «Образ Токио» на сайте Бюро городского развития токийского правительства: файл лежит в открытом доступе и состоит из нескольких скачиваемых PDF-документов, разделенных по главам.

Бумажную версию можно бесплатно прочитать в информационной комнате токийского правительства или купить там же за ¥480 (около 150 руб.). Помимо этого документ продается в шести крупнейших книжных магазинах Токио.

Цель «Образа Токио» — создание общей концептуальной базы развития региона и координация подготовки муниципальных генеральных планов. Несмотря на то что документ не имеет юридической силы, из-за особенностей японского менталитета, в котором доминирует идея сотрудничества и компромисса, положения документа безоговорочно принимаются органами местного самоуправления.



Зонирование территории с учетом природных и техногенных угроз
Zoning showing natural and man-made ganger zones

Тальвеги
Thalweg

Районы с деревянной застройкой, устойчивой к землетрясениям
Earthquake-proof timber districts

Разделение территории на пожароустойчивые зоны
Border of fireproof districts

Зона, устойчивая к штормовым дождям
Storm-proof zone

Общегородской центр по борьбе с катаклизмами
Center for disaster prevention

Важная задача «Образа Токио» — выразить официальную поддержку крупным девелоперским и инфраструктурным проектам. Годы правления губернатора Исихары (1999–2012), инициатора создания «Образа Токио», — период активного строительства. Заданный губернатором и «Образом Токио» курс актуален для агломерации и сегодня.

В документе уделено много внимания необходимости некоторых крупных проектов, в особенности тех, которые могут вызвать недовольство населения или отдельных муниципалитетов (прокладка автомагистрали Кен-О, реконструкция районов с плотной деревянной застройкой и пр.). Для японцев главное — это гармония в обществе; спорные вопросы, возникающие между властями и населением, всегда решаются путем консенсуса, который предваряют длительные дискуссии и обсуждения.

Подход «Образа Токио» основан на четком разделении полномочий. Региональная власть отвечает за расстановку стратегических приоритетов, местная — за градостроительную документацию. Для того чтобы муниципальные генеральные планы были единообразными и согласованными, администрацией Токио подготовлено краткое руководство по их составлению.

В дополнение к генеральным планам существуют отдельные отраслевые документы: стратегия реконструкции, стратегия развития жилых кварталов и стратегия подготовки города к катаклизмам. Они четко определяют приоритеты развития и обеспечивают их соблюдение во всех ключевых городах Японии.

Еще одна интересная особенность «Образа Токио» — широкий охват: он рассматривает не только административную территорию агломерации, но признает важность транспортной и экономической интеграции на уровне столичного региона и соседних префектур. Возможно, для увеличения экономического потенциала российской столицы сто́ит рассмотреть возможность подготовки комплексной стратегии развития Москвы и Московской области.

Автор текста
Анастасия Миловидова

Заседание Комитета городского планирования с участием нового губернатора Исихары; обсуждение необходимости разработки и реализации новой стратегии развития Токио	Октябрь 1999 года
Презентация стратегии пространственного развития «Столичный Мегалополис»	Апрель 2000 года
Внесение поправок в закон о городском планировании, обязующий города, районы и деревни создавать генеральные планы. Решено разработать единый координирующий документ для всей Токийской агломерации, который мог бы стать концептуальной основой местных планов	Май 2001 года
Сбор и аналитика статистических данных, анализ, составление доклада о текущей социоэкономической ситуации; проведение совещаний с представителями муниципалитетов, бизнеса, крупными землевладельцами центрального Токио. Создание чернового варианта общей концепции	Июнь 2000 года — март 2001 года
Официальное представление чернового варианта «Образа Токио» на собрании Комитета городского планирования, проведение сессии вопросов и ответов	30 марта 2001 года
Публикация предварительного варианта «Образа Токио» на сайте правительства и сбор общественных комментариев (всего получено 302 сообщения)	27 августа — 21 сентября 2001 года
Обобщение общественных комментариев и внесение поправок	21 сентября — 10 октября 2001 года
Официальное анонсирование публикации «Образа Токио»	19 октября 2001 года
Начало работы над составлением генеральных планов 26 территорий	Май 2002 года
Объявление концепции генеральных планов, анализ общественного мнения (интернет, слушания)	Март 2003 года
Публикация черновых вариантов генпланов, проведение общественных слушаний и анализ мнений граждан	Июль — сентябрь 2003 года
Публикация предварительного варианта генеральных планов, консультации с муниципалитетами	Октябрь — ноябрь 2003 года
Ревизия и предварительное анонсирование генеральных планов	Январь 2004 года
Проведение заседания Комитета городского планирования. Утверждение (вступает в силу с апреля)	Март 2004 года

Хронология разработки «Образа Токио» и генеральных планов
Timeline of the development of the Tokyo Vision and master plans

Беседовала
Анастасия
Миловидова

Акито Мураяма: Разработку мастер-плана можно сравнить с покупкой автомобиля

Akito Murayama: You can compare developing a master plan to the process of buying a car



Акито Мураяма, доцент Университета Токио (департамент городской инженерии). Ранее — доцент Университета Нагои (департамент изучения окружающей среды)

В чем особенности стратегий пространственного развития, разрабатываемых в Японии

Мастер-план представляет из себя долгосрочную стратегию развития. По определению он не может быть совсем конкретным. Но в Японии он еще более абстрактен, чем в других странах. Дело в том, что японские власти стараются избегать любых конфликтов с населением. Чем больше в мастер-плане конкретики — тем больше его будут критиковать, а если все в нем будет расплывчато, то и поводов к придиркам не будет. Разумеется, создание документа сопровождается спорами и обсуждениями — но внутри комитетов и рабочих групп. Окончательная редакция мастер-плана, которую демонстрируют населению, сделана так, чтобы критики и сомнений не возникало.

Другая важная особенность — затраты на подготовку планов. Правительство выделяет огромные бюджеты на строительство инфраструктуры: дорог, дамб и т. д., а вот на создание планов скупится, ведь план — нематериален. Наверное, в Японии бюджет планирования раз в десять меньше, чем в Америке.

Как, на ваш взгляд, выглядела бы пошаговая инструкция к составлению мастер-плана?

Разумеется, в разных городах — разные условия, и необходим индивидуальный подход. В целом же, наверное, следует начать с анализа текущей ситуации и социально-экономического прогноза на будущее, затем определить общее направление и принципы развития города. Следующий шаг — разработать несколько вариантов планов землепользования и транспортной системы, сравнить их достоинства и недостатки, выбрать наиболее подходящий и довести его до совершенства. Надо, чтобы существовало несколько сценариев развития, это стимулирует дискуссию. В конечном итоге это помогает сделать процесс более «прозрачным».

▷ Надо, чтобы было несколько сценариев развития. Это стимулирует дискуссию

Разработку мастер-плана можно сравнить с покупкой автомобиля. Сначала обозначаем общее направление, образ — например, нам нужен семейный минивэн. Затем учитываем существующие ограничения — допустим, финансовые. И исходя из этого, находим три варианта, анализируем достоинства и недостатки каждого и выбираем самый подходящий. Если не с чем сравнивать, то сложно быть до конца уверенным, что принятое решение — правильное. Если есть несколько опций, то это уже предмет для обсуждения, возможность включить в процесс принятия решения всех участников. В широком смысле ими окажется население, конкретно — жильцы, землевладельцы, бизнесмены, сотрудники НКО и НПО. Внутри городской администрации участвовать должно не только Бюро городского планирования, но и другие имеющие отношение к делу департаменты.

Сейчас готовится новая версия «Образа Токио». В ходе публичных обсуждений свое мение выразили лишь двести человек. С чем связана низкая активность граждан?

Во-первых, информация о сборе общественного мнения просто не доходит до населения. Когда мы делали стратегию для города Нагоя, мы включили в городской информационный бюллетень, который регулярно рассылается всем жителям, сведения о мастер-плане и просьбу поделиться своим мнением. Но и тогда откликнулись лишь немногие. В то время я жил в На-

В Японии любят развлекательные телепередачи, а вот политика, стратегическое планирование — особого интереса не вызывают

гое. Такой бюллетень был доставлен и мне. Но, если честно, даже я сам, будучи одним из разработчиков плана, не обратил на него внимания — мы ведь все очень заняты.

То же касается и интернета — сколько ни размещай информацию на сайте, если человек об этом не знает, он так ее и не увидит.

Необходимо, чтобы мастер-план стал темой общественного обсуждения. В Европе и Америке в газетах часто пишут о новых проектах застройки и городского развития, и они вызывают отклик населения, споры. В Японии этого не происходит. Наверное, здесь играет роль подготовленность общества. В Японии любят развлекательные телепередачи, а вот политика, стратегическое планирование — особого интереса не вызывают. Наверное, это из-за того, что практически все население страны хорошо обеспечено и особых затруднений не испытывает, поэтому и мотивации к участию в политике нет. Если в поселении, скажем, есть транспортные проблемы, пробки, наверное, население будет участвовать более активно в обсуждении



План Чикаго
GO TO 2040



1909
год издания первого плана

2010
год обновления

2040
горизонт планирования

28 160 км²
охват планирования

5 лет
срок разработки документа

400 страниц
объем документа

Территория планирования: агломерация Большой Чикаго

Сферы планирования: пространственная, экономическая, социальная, транспортная и экологическая

Цель планирования

Повышение эффективности
во всех сферах: от землепользования
до налогообложения

Задачи планирования

Согласование планирования транспортной инфраструктуры и застройки территорий агломерации

Координация финансирования проектов развития территорий Большого Чикаго из бюджетов разного уровня: федерального, штата, муниципального

Сохранение качества жизни в городе при ожидаемом росте населения на 2,4 млн человек к 2040 году

Развитие региона как центра глобальной экономики и привлечение квалифицированных кадров для развития экономики знаний

Ключевые принципы планирования

Инвестиции в развитие застроенных территорий

Максимальное функциональное разнообразие

Транзитно-ориентированное развитие (Transit Oriented Development)

Информационная прозрачность

Увеличение вложений в общественный транспорт и развитие мультимодальной транспортной системы

Реалистичность планов и их привязка к показателям бюджетного финансирования

Структура документа

1. Вызовы и возможности
2. Качество жизни
3. Человеческий капитал
4. Эффективное управление на всех уровнях власти
5. Мобильность на уровне региона
6. Контекст и удачные примеры

В 2010 году в Чикаго был принят первый стратегический план за 100 лет. До этого город развивался по плану, разработанному по заказу Коммерческого клуба Чикаго в 1909 году

Некоммерческая организация «Общественный фонд Чикаго» выделила $1,3 млн на изучение общественного мнения в рамках разработки стратегического плана региона

Для формирования видения региона был проведен фотоконкурс среди учеников средних школ на тему городской среды

В зонах уплотнения застроенных территорий, выявленных при разработке плана Чикаго, можно разместить жилье и рабочие места для 1,2 млн человек — половины ожидаемого притока населения

Развитие территорий вокруг новых станций сети железнодорожного транспорта Metrarail, расположенных на основных направлениях маятниковой миграции в регионе, принесло в 2013 году $224 млн налоговых поступлений. Без стратегического плана их бы не было

The Chicago metropolitan area's comprehensive regional plan is focused on achieving efficiency in various spheres, with the implementation of policies being one of its basic principles. The "Go to 2040" strategic plan pays special attention to detailed action areas, the distribution of responsibilities and sources of finance – in this respect, the plan offers possible avenues for funding and points to the appropriate government agencies for them.

The strategy offers tools not only for spatial development, such as land use or transportation issues, but for basic issues that significantly affect the planning and development process, such as taxation and government spending. Instead of using current measures and system, the strategy offers solutions for its optimization and reorganization toward efficient and sustainable regional development. Another important aspect covered by the strategy is the cooperation of municipalities with authorities in the implementation of the strategy, as it is them who are responsible for development of the territory and the legal framework for city planning.

Стратегический план Большого Чикаго, принятый в 2010 году, — первый за сто лет комплексный документ пространственного развития региона. Работа над стратегией проходила при активном участии всех заинтересованных групп — представителей общественности, бизнеса, экспертного сообщества и администрации муниципалитетов, сформировавших в итоге общее видение будущего Большого Чикаго.

Документ готовился в период мирового экономического кризиса, поэтому стратегия фокусируется на повышении эффективности в самых разных областях — от системы налогообложения до использования земельных ресурсов.

Так как территория агломерации охватывает несколько административных единиц, для разработки плана был создан специальный орган управления пространственным развитием Большого Чикаго — Агентство регионального планирования. После вступления плана GO TO 2040 в силу Агентство взяло на себя функции мониторинга и технической поддержки реализации стратегии.

Отличительная черта плана Большого Чикаго — конкретность в отношении планов действий и источников финансирования, а также ведомств и организаций, ответственных за реализацию проектов.

Большой Чикаго
Chicago Metropolitan Area



География

1837
год основания

9,5 млн чел.
численность населения

28 160 км²
площадь территории



Экономика

$14 млрд
бюджет на 2013 г.

$60 100
ВРП на душу населения

$48 605
доход на душу населения



Транспорт

591/1000
автомобилей/чел.

183 км
протяженность линий метро

222 млн
пассажиропоток чел./год

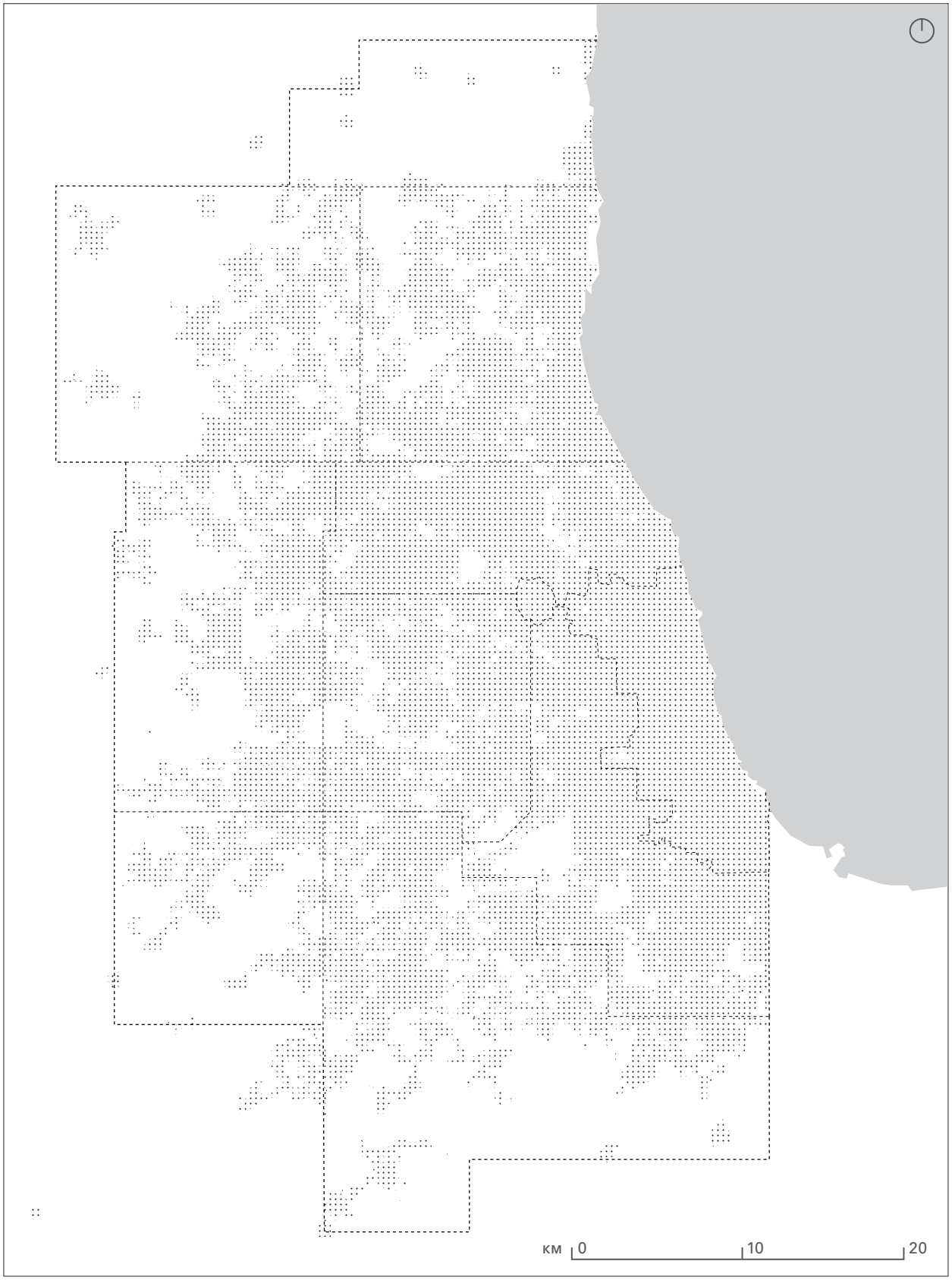


Социальная инфраструктура

670 000
студентов высших учебных заведений

76
музеев

0,185/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Территория агломерации Большой Чикаго
Chicago Metropolitan area

– – Граница региона
Border of the region

– – Граница муниципалитетов
Municipal borders

::::: Урбанизированные территории
Urban areas

1. Введение

Регион Большой Чикаго находится на юго-востоке штата Иллинойс и имеет официальный статус агломерации (Metropolitan Area) с 1950 года. В регион площадью 28 160 км^2 входят семь независимых округов (Кук, Макгенри, Лейк, Дю-Пейдж, Кейн, Кендал, Уилл) и 284 муниципалитета. Население агломерации — 9,5 млн человек по прогнозам оно должно увеличиться к 2040 году на 2,5 млн.

Центр агломерации, Чикаго, находится в округе Кук, на берегу озера Мичиган. Площадь города — 606 км^2, а его население — 2,7 млн человек. Управляют Чикаго мэр и Городской совет (Chicago City Council), который состоит из представителей 50 административных районов города и избирается раз в четыре года.

Первый документ комплексного пространственного развития — «План Чикаго» 1909 года (авторы Дэниел Бернхем и Эдвард Беннетт) — был разработан в условиях промышленного роста и массового притока населения. Заказчиками плана выступили бизнесмены — Коммерческий клуб Чикаго, и идея его создания получила большую поддержку городского среднего класса.

Основная цель плана 1909 года — создание инфраструктурного каркаса для развития рынка недвижимости. План предусматривал строительство новых дорог, развитие системы городских парков, рациональное размещение производственных зон с учетом расположения жилых районов и транспортной инфраструктуры, а также предлагал планировочную структуру для расширения площади застроенных территорий в связи с ростом населения. Центральной идеей плана был разворот города «лицом» к воде — создание парковой зоны вдоль озера Мичиган.

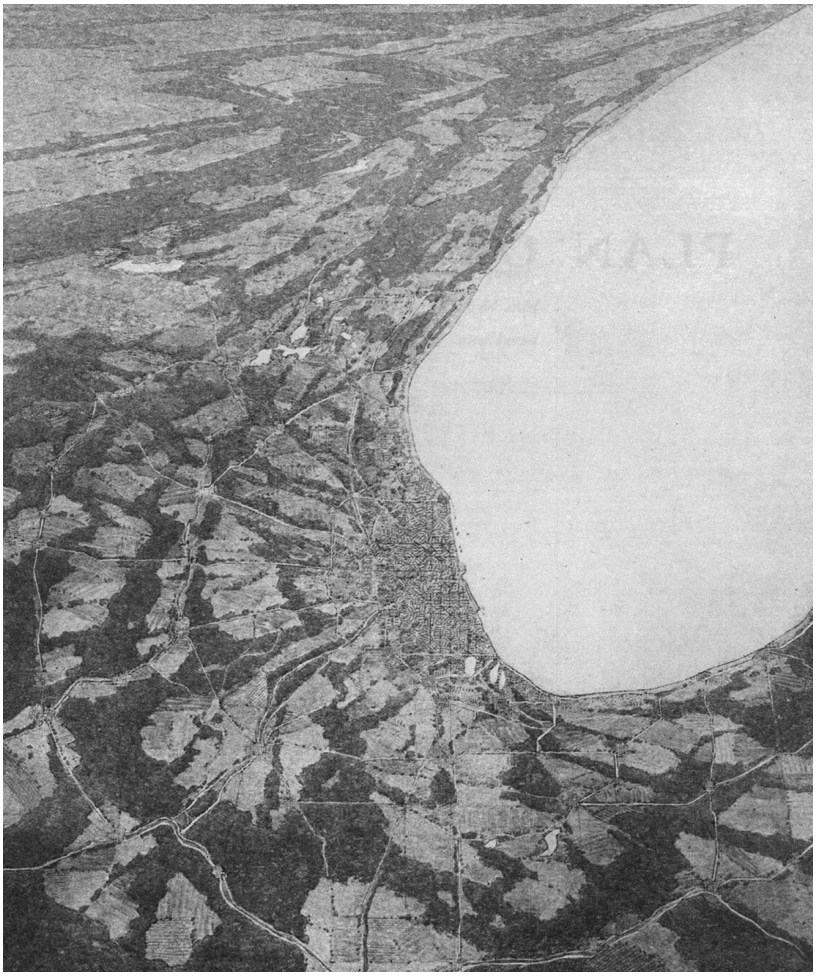
Одна из основных задач плана заключалась в том, чтобы сделать развитие территорий экономически эффективным. Уже тогда, в начале XX века, были подняты вопросы качества городской среды. Предполагалось, что план будет реализовываться на общественные деньги, что позволит поддерживать баланс между интересами частного бизнеса и общества. Это была комплексная стратегия развития индустриального города, делавшая упор на приток рабочих и развитие производств.

Сегодня Чикаго позиционируется как центр глобальной экономики и опять ожидает притока квалифицированных кадров. Стратегия развития Большого Чикаго до 2040 года (GO TO 2040) — первый за 100 лет документ пространственного планирования региона. Он во многом продолжает традицию плана Бернхема: разработка финансировалась с помощью как государственных, так и частных средств; большую роль в стратегии играет экономическая эффективность; на первом месте стоит развитие транспортной инфраструктуры. В центре внимания нового плана — сохранение качества жизни при значительном увеличении населения, но уже в условиях не индустриальной, а постиндустриальной экономики.

2. Описание документа

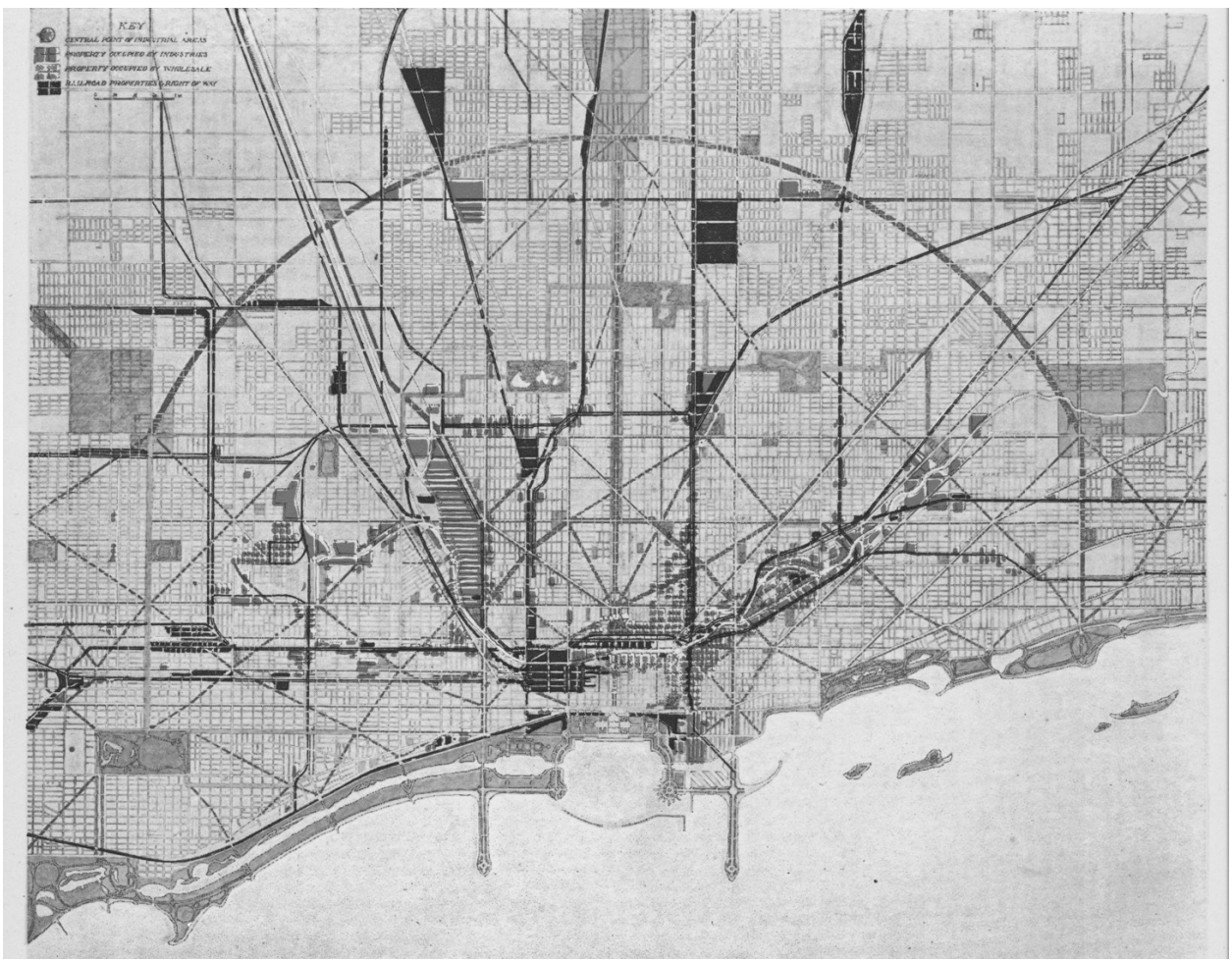
2.1. Основная информация

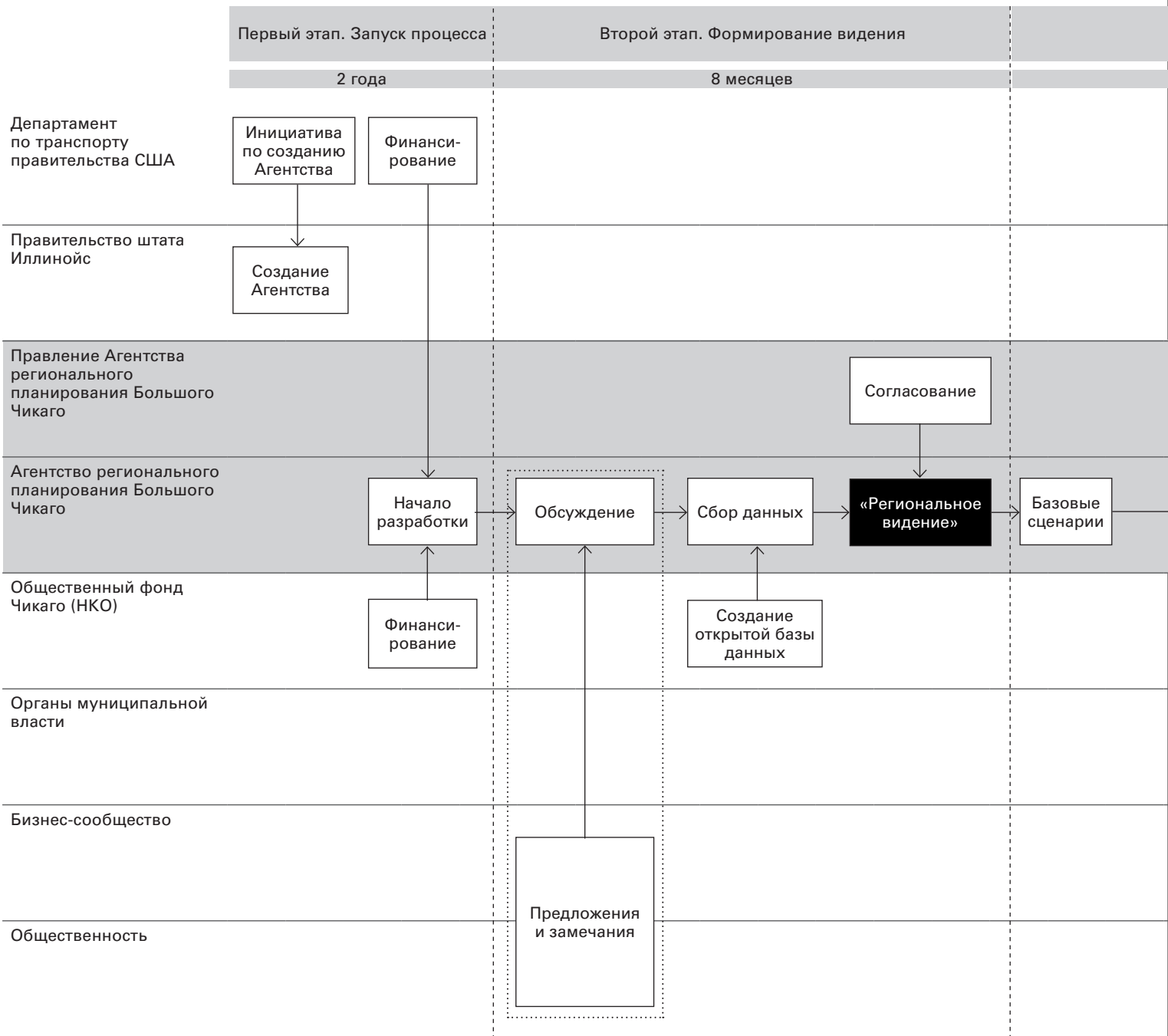
Документ регионального планирования GO TO 2040 охватывает территорию северо-востока штата Иллинойс,



←
«План Чикаго» (1909), созданный Д. Бернхемом и Э. Беннеттом, начинается с вида города с высоты птичьего полета
The first page of the Plan of Chicago 1909, by Daniel Burnham and Edward H. Bennett. A bird's-eye view of Chicago

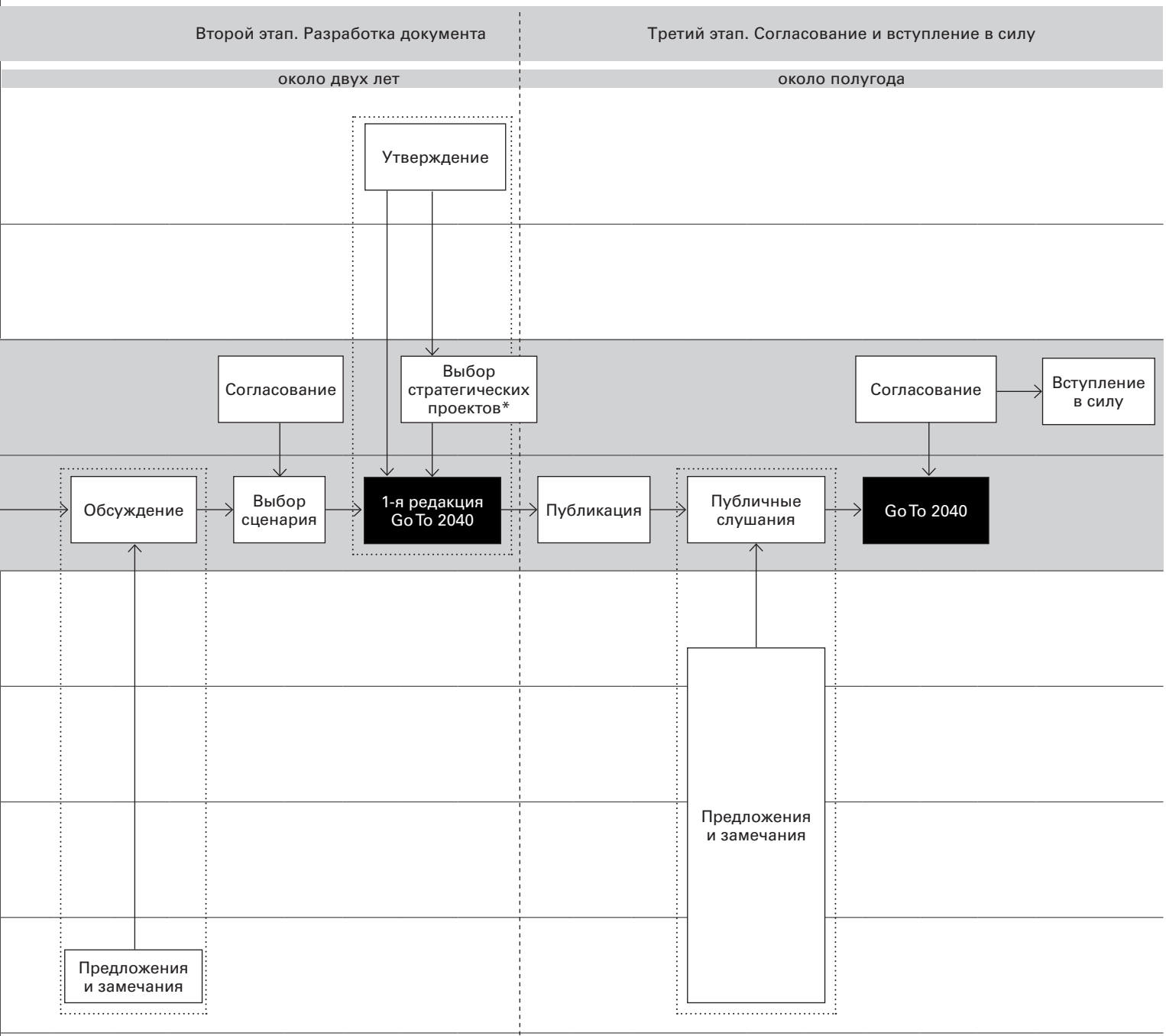
↓
«План Чикаго» 1909 года. Схема развития транспортной инфраструктуры, городских озелененных пространств и промышленных территорий
The Plan of Chicago 1909. Map showing transport development, and greening of the urban environment and industrial zones





* Стратегические проекты — проекты развития транспортной инфраструктуры региона, финансируемые из федерального бюджета.

Технологическая карта подготовки Плана Чикаго GOTO 2040
Process diagram of the development of the Chicago GOTO 2040 Comprehensive Regional Plan



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

включающую семь округов агломерации Большого Чикаго: Кук, Макгенри, Лейк, Дю-Пейдж, Кейн, Кендал, Уилл[1]. План, принятый в 2010 году, устанавливает направления развития региона на ближайшие 30 лет. Как стратегический документ регионального планирования, GO TO 2040 нацелен на проведение принципов национальной политики США, с одной стороны, и на поддержку инициатив органов местной власти — с другой. В связи с тем что развитие агломераций является приоритетом национальной политики, решение о разработке региональной стратегии принимается правительством США, а полномочия по исполнению этого решения передаются правительству штата.

Документ существует в двух версиях: полной, объемом около 400 страниц, — для профессионалов, и сокращенной, около 120 страниц, — для широкого пользователя. В короткой версии к каждой рассматриваемой теме прилагаются своеобразные «иллюстрации» — реальные истории, герои которых рассказывают, чем бы им мог помочь GO TO 2040. Обе версии размещены на сайте Агентства регионального планирования Большого Чикаго (Chicago Metropolitan Agency for Planning, CMAP). Также на сайте есть версия на испанском языке.

В документе нет проектных схем, а только графические материалы, отражающие текущую ситуацию в регионе. Исключение сделано для схемы развития транспортной инфраструктуры.

GO TO 2040 носит рекомендательный характер. Исполнение рекомендаций гарантируется не самим планом, а высокой степенью вовлеченности всех заинтересованных сторон, в том числе муниципалитетов и бизнес-сообщества, в разработку документа, а также привязкой заложенных в нем действий к грантам бюджетного финансирования.

2.2. Роль и место документа в существующей системе управления пространственным развитием.

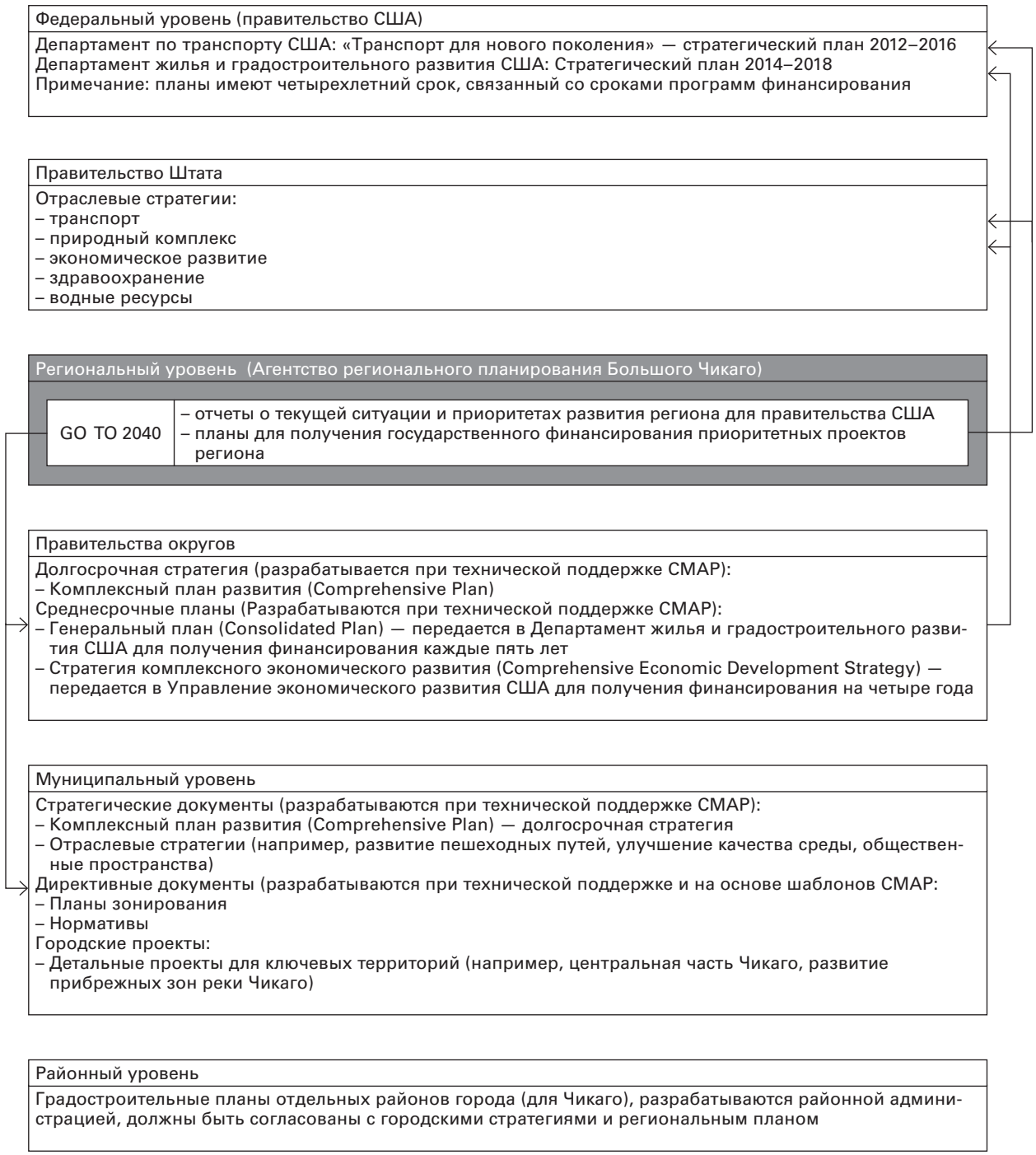
Национальный уровень

Национальную политику в области пространственного развития формулирует Офис по делам градостроительства (Office for Urban Affairs) правительства США. Одно из приоритетных направлений — развитие агломераций. Агломерацией считаются урбанизированные территории, объединенные вокруг ядра с населением более 50 тыс. жителей, с высокой степенью социальной, экономической и культурной интеграции центра и прилегающих территорий. В настоящее время агломерации производят около 85% ВВП страны и в них живет около 80% населения США.

Принципы национальной политики развития урбанизированных территорий отражены в документах стратегического планирования всех уровней:

- сильные города и местные сообщества;
- развитие образования и других составляющих человеческого капитала — главного фактора формирования экономики знаний;
- свободный доступ к информации;
- поддержка сотрудничества общественности, частного сектора, федеральной и муниципальной власти;
- поддержка инициатив, ориентированных на конкретные результаты;

1 Штат — основная государственно-территориальная единица США, имеющая значительный суверенитет во внутренних делах и уступающая всю полноту полномочий федеральной власти в отношениях с другими государствами. Штаты делятся на округа — административно-территориальные единицы, меньшие, чем штат, но бóльшие, чем город, или равные ему. Округа управляются Советом округа и представляют собой одну из форм местного самоуправления. Третьим уровнем административно-территориального деления являются муниципалитеты, также осуществляющие местное самоуправление.



Место стратегического мастер-плана Большого Чикаго в системе документов территориального планирования США
The role of comprehensive regional plan GOTO 2040 within the system of planning documents in the USA

— комплексный подход, включающий координированное развитие рынка жилья и транспорта, энергоэффективных проектов, образования и экономики в целом.

Отдельные направления территориального развития контролируют два федеральных департамента: Департамент транспорта (DOT) и Департамент жилья и градостроительного развития (HUD). Их задача — в соответствии с целями национальной политики выделить приоритетные программы и распределить гранты бюджетного финансирования на их развитие среди правительств штатов, округов и муниципальных образований.

На сегодняшний день существует два основных стратегических документа национального уровня в области пространственного развития — это «Транспорт для нового поколения», стратегический план Департамента транспорта на 2012–2016 годы, и «Стратегический план на 2014–2018 годы» Департамента жилья и градостроительного развития. Обновление этих документов привязано к циклам бюджетного планирования и происходит через каждые 4–5 лет.

На принципах национальной политики основаны и долгосрочные отраслевые стратегии правительства штатов по таким направлениям, как транспорт, природный комплекс, экономическое развитие, здравоохранение, водные ресурсы. Штат также может разрабатывать и Комплексный стратегический план[2].

Региональный уровень

Сегодня основное внимание в развитии агломераций уделяется транспортной инфраструктуре. Департамент транспорта учреждает Организацию планирования агломерации (MPO)[3] — управляющий совет по развитию транспорта в регионе. MPO создаются на основании соглашения между губернатором штата, советами округов, входящих в агломерацию, и администрациями муниципалитетов, которые в общей сложности должны представлять 75% населения региона. Организация представляет план улучшения транспортной инфраструктуры в правительство штата и гарантирует соответствие плана федеральным требованиям.

Федеральный закон[4] призывает муниципалитеты, входящие в агломерацию, сотрудничать с правительствами штатов и операторами общественного транспорта для разработки Транспортного плана агломерации (Metropolitan Transportation Plan). План определяет, как будет развиваться и эксплуатироваться мультимодальная транспортная система[5] в соответствии с целями экономического и пространственного развития региона на срок от 20 и более лет. В плане должна быть обоснована реалистичность реализации проектов и их позитивное влияние на всю транспортную инфраструктуру штата. Кроме того, прописываются стоимость проектов и возможные источники их финансирования. Документ регионального планирования Большого Чикаго GO TO 2040 — по сути расширенная версия такого плана.

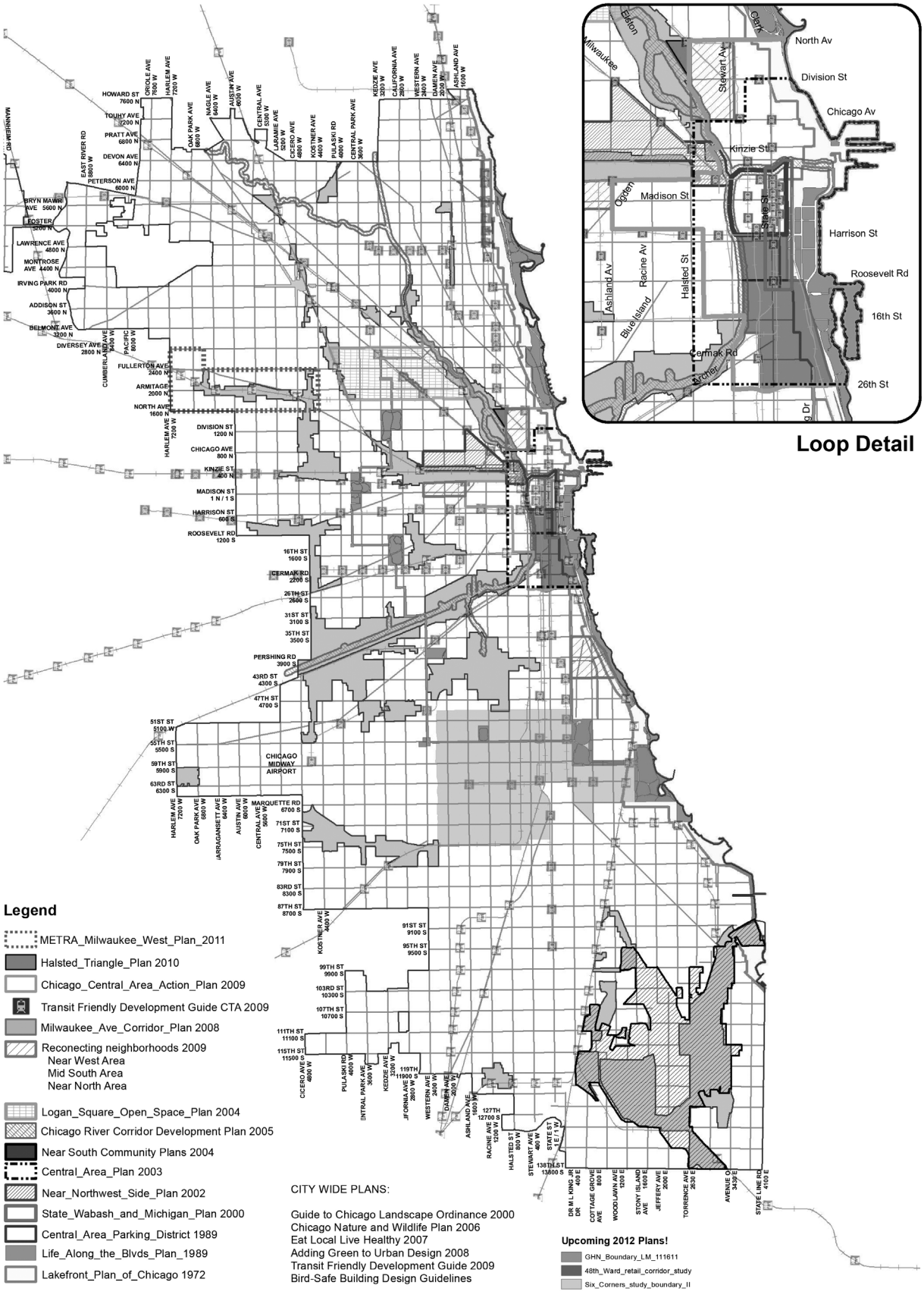
Правительства округов, входящих в регион, разрабатывают свои планы комплексного развития, которые передаются в правительство штата или в федеральное правительство для получения финансирования.

2 Комплексный план (Comprehensive Plan) — документ, который определяет государственную политику в области развития транспортной инфраструктуры, землепользования, коммунального хозяйства, природных зон и жилищного строительства. План, как правило, охватывает большие территории и имеет долгосрочный горизонт планирования. План может разрабатываться по инициативе органов власти различного уровня: правительств штата или округов, городской администрации. Правовой основой для разработки таких документов служит Постановление правительства США от 1920 года (Standard State Zoning Enabling Act).

3 Metropolitan planning organization (MPO) — организация, которая занимается разработкой и реализацией политики в области транспортного планирования и финансируется из федерального бюджета. В организацию входят представители правительств штата и округов, а также ведомств местных органов власти, отвечающих за транспортную инфраструктуру.

4 Federal planning law (49 U.S.C. 5303).

5 Система, включающая комбинацию всех видов транспорта и способов передвижения — внеуличный транспорт, скоростные магистрали, общественный и личный автотранспорт, безмоторные перемещения.



Карта зон разработки градостроительных планов для ключевых районов города, размещенная на сайте правительства Чикаго

Plan showing Chicago Major Capital Projects from the Chicago Government official website

Муниципальный уровень

Муниципалитеты также разрабатывают стратегические планы комплексного развития и выпускают отраслевые стратегии по приоритетным направлениям, таким как развитие пешеходных путей, улучшение качества среды, общественные пространства. Муниципалитеты занимаются и градостроительными планами ключевых районов города (например, «План развития центральной части Чикаго», «План развития прибрежных территорий реки Чикаго»). Такие планы разрабатываются органами местного самоуправления с привлечением экспертов в различных областях городского планирования. В планах прописывается стратегическое видение развития территории и приводятся основные планировочные решения, которые переносятся затем в планы зонирования и таким образом закрепляются законодательно. Затем муниципалитеты заказывают проектировщикам архитектурно-градостроительные концепции для ключевых территорий.

Муниципальный уровень — важное звено в системе пространственного планирования США. Именно на нем готовятся документы, определяющие зонирование, нормативы и регламенты, которые имеют статус закона.

На более низком уровне — уровне районов города — тоже могут разрабатываться документы территориального планирования. Это еще более конкретные планы, проецирующие принципы городской стратегии на территорию района с учетом всех его пространственных особенностей.

3. Создание и применение документа

3.1. Разработка документа

Документ регионального планирования Большого Чикаго GOTO 2040 разрабатывался на протяжении трех лет и вступил в силу в 2010 году.

Поводом для разработки послужили следующие проблемы агломерации:

- отсутствие согласованного планирования транспортной инфраструктуры и застройки территорий;
- необходимость координации финансирования округов и муниципалитетов, входящих в агломерацию Большого Чикаго, из источников разного уровня: федерального бюджета, бюджета штата, муниципального бюджета;
- ожидаемое увеличение населения.

Разработкой занималось Агентство регионального планирования Большого Чикаго (CMAP). Оно было создано в 2005 году по инициативе правительства США и в соответствии с Постановлением правительства штата Иллинойс[6] на базе ранее существовавшего Управления транспортного планирования региона Чикаго (CATS) и Планировочной комиссии северо-восточного Иллинойса (NIPC). Агентство имеет официальный статус Организации по планированию агломерации (MPO).

Сама структура агентства представляет собой пример кооперации на региональном уровне. В правление агентства входят представители правительств всех семи округов Большого Чикаго, а его председателем является глава одного из округов. В состав самого агентства входят

6 Public Act 094-0510.





↑
Проект развития прибрежных территорий реки Чикаго. Skidmore, Owings & Merrill LLP
Chicago riverside development. Proposal by Skidmore, Owings & Merrill LLP (SOM)

↑
План развития центра Чикаго. Обоснование параметров высоты и плотности застройки для плана зонирования
Chicago Central Area Plan 2020

консультирующие органы, представляющие жителей региона, — Комитет граждан (Citizens' Advisory Committee, CAC), и муниципальную власть — Совет мэров (Council of Mayors, COM). Разработкой стратегии занимаются шесть рабочих групп, состоящих из специалистов по приоритетным направлениям развития региона.

Подготовка документа финансировалась на основе частно-государственного партнерства из следующих источников:

- гранты Федеральной администрации скоростных автодорог и транзитных путей (Federal Highway Administration and Federal Transit Administration) и Министерства транспорта США;
- Общественный фонд Чикаго[7] — разработка разделов, касающихся коммуникации и вовлечения населения. Фонд также выступал партнером в создании статистической базы данных (Regional Indicators Project) для документа и ее онлайн-платформы MetroPulse.

Информации о том, сколько стоила разработка документа, и о соотношении долей государственного и частного финансирования в открытых источниках нет.

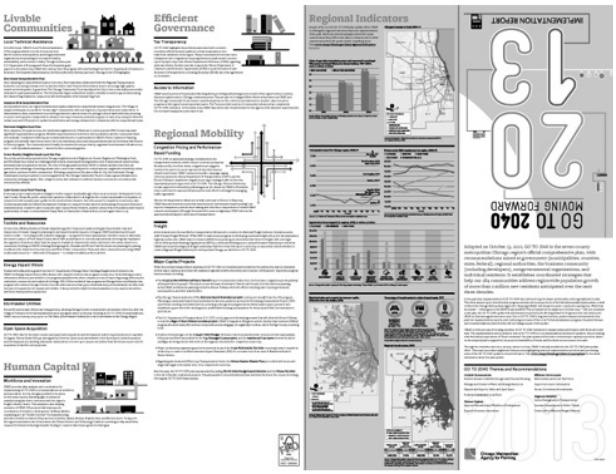
Сама разработка документа состояла из шести этапов:

1. На первом этапе, занявшем около полугода, было сформировано предварительное видение будущего региона. Рабочая группа агентства представила первоначальные варианты направлений развития, которые затем были доработаны по результатам изучения общественного мнения: социологических исследований среди различных аудиторий, начиная с работников городской администрации и заканчивая учащимися средних школ и их родителями. Каждый опрос охватывал около 100 респондентов. Результатом первого этапа стал документ «Видение региона», утвержденный правлением Агентства регионального планирования в качестве отправной точки для дальнейшей работы. Документ был размещен в открытом доступе на сайте агентства[8].
2. На втором этапе, тоже занявшем полгода, рабочая группа агентства выпустила серию отчетов, оценивающих текущее положение дел в основных проблемных областях, выявленных на первом этапе:
   - государственное и местное налогообложение;
   - загрязнение воздуха;
   - баланс жилой застройки и мест приложения труда;
   - промышленные кластеры;
   - латиноамериканское население региона;
   - интенсивное развитие застроенных территорий;
   - устойчивое развитие.

   Отчеты и информация о методике исследования были размещены в открытом доступе на сайте агентства.
3. Третий этап, продлившийся около года, — выбор подходящей формы для стратегии. Был проведен анализ существующих стратегий регионального планирования с точки зрения эффективности применения в контексте местных особенностей региона Чикаго. В результате была составлена оптимальная схема, соответствующая целям и задачам агломерации. Материалы исследования в полном объеме размещены на сайте агентства.

7 Общественный фонд Чикаго (Chicago Community Trust) — некоммерческая организация, существующая около 100 лет. Фонд собирает деньги и распределяет гранты на проекты по улучшению городской среды Чикаго, тесно сотрудничает с муниципалитетами и общественными организациями.

8 URL: www.cmap.illinois.gov.



Отчет Агентства регионального планирования Большого Чикаго за 2013 год
Annual report of the Chicago Metropolitan Agency for planning, 2013

4. Это ключевой этап работы над GO TO 2040 — максимально широкое вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс поиска решений для реализации стратегии. Начало этапа было приурочено к столетнему юбилею плана Бернхема. В течение всего 2009 года шла праздничная кампания, посвященная этому событию. Один из ее девизов: «Следующий Бернхем — это ты».

   Летом 2009 года Агентство регионального планирования развернуло масштабную программу «Изобретем будущее»: для общественного обсуждения были представлены несколько базовых сценариев развития города, которые можно было дополнять и переписывать. Агентство провело 57 воркшопов по всему Большому Чикаго, открыло на своем сайте страницу обратной связи с населением, бумажную версию базовых сценариев можно было найти в каждом почтовом отделении. Всего в программе приняли участие 35 тыс. человек. Все полученные сценарии были проанализированы по основным направлениям: транспорт, экономика, экология. В результате был сформирован оптимальный сценарий, который был утвержден Управляющим советом агентства и размещен в открытом доступе.
5. Сразу после выбора сценария началась работа по определению основных инвестиционных проектов, касающихся развития транспортной инфраструктуры. Оценка проектов велась при поддержке Министерства транспорта. Параллельно шла разработка предварительной версии финального документа региональной стратегии.

6. Согласование предварительной версии документа стратегического планирования с партнерами проекта: правлением Агентства регионального планирования, министерствами, правительством штата, Общественным фондом Чикаго, а также с другими заинтересованными сторонами, включая широкую общественность. На этом этапе агентство получило около тысячи замечаний и рекомендаций. После внесения последних правок была сформирована окончательная редакция GO TO 2040. План был официально утвержден правлением Агентства регионального планирования и вступил в действие.

По законам США документы регионального планирования должны обновляться раз в четыре года, однако в каждый раздел стратегии отдельно могут быть внесены поправки по мере необходимости. Все изменения публикуются на сайте Агентства регионального планирования.

3.2. Реализация стратегии

С момента утверждения GO TO 2040 Агентство регионального планирования Большого Чикаго занимается информационной и технической поддержкой реализации плана. По сути, находясь на региональном уровне, оно выполняет функцию проводника между федеральной властью и правительством штата, формулирующими политику пространственного развития, и муниципальной властью, у которой есть реальные механизмы для ее воплощения.

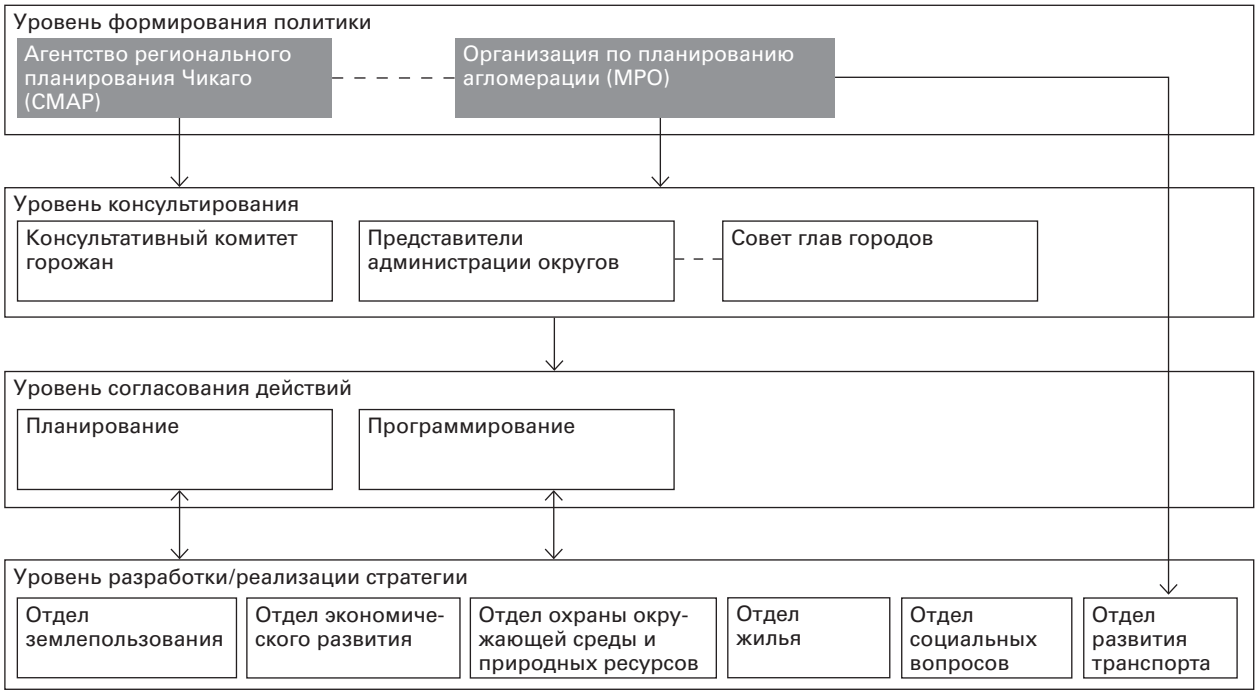
Контроль за реализацией стратегии происходит постоянно — агентство регулярно составляет отчеты для правительства США по основным направлениям государственной политики в области развития территорий, а также ежегодно выпускает двухстраничный отчет, где приводятся численные показатели и статистика. Отслеживать результаты помогает созданная в ходе работы над стратегией открытая региональная база статистических данных.

Еще одна функция агентства — составлять краткосрочные планы действий для выполнения задач, поставленных в GO TO 2040. Эти документы служат основой для выделения госфинансирования и передаются в Департамент транспорта и Департамент жилья и градостроительного развития США. Агентство также выпускает рекомендации по различным направлениям стратегии, которые передаются в правительство штата и служат основанием для распределения бюджета и принятия решений на следующий год.

Агентство ведет активную деятельность и на нижних этажах власти — оказывает поддержку в разработке комплексных документов стратегического планирования округов и муниципалитетов. Оно предоставляет муниципалитетам шаблоны нормативных документов и градостроительных регламентов (в том числе планов зонирования), которые имеют обязательный характер применения.

4. Содержание документа

В центре внимания GO TO 2040 находятся два вопроса: создание комфортной среды обитания для растущего населения и развитие региона Большого Чикаго как центра глобальной экономики. Документ рассматривает четыре основные темы, для каждой из которых обозначены рекомендованные направления деятельности:



Организационная структура Агентства регионального планирования Большого Чикаго
Committee structure of the Chicago Metropolitan Agency for planning

— качество жизни;
— человеческий капитал;
— эффективное управление на всех уровнях власти;
— обильность на уровне региона.

Все разделы документа имеют общую структуру: основная часть плюс дополнительные статьи.

Основная часть состоит из описания текущего положения дел, стратегических целей, ключевых показателей эффективности (КПЭ) и рекомендаций по их достижению. Часть разделов содержит КПЭ на сроки до 2015 года, другая часть — до 2040 года.

Каждый раздел содержит следующие дополнительные статьи:

— «Позитивный эффект».
  В статье поясняется, что выиграют общество, бизнес и отдельные жители от реализации целей данного раздела.
— «Меры по реализации».
  Здесь обозначены конкретные проекты, области реализации и исполнители. Среди последних фигурируют все участники градостроительного процесса: федеральное правительство, правительства штата, округов и муниципалитетов, некоммерческие фонды и общественные организации, частные лица.
— «Затраты и финансирование».
  Статья рассматривает существующие программы государственного и негосударственного финансирования, которые могут быть привлечены для достижения

стратегических целей данного направления, а также предложения по новым механизмам или оптимизации действующих.

Заканчивается GO TO 2040 разделом «Контекст и удачные примеры», адресованным всем сторонам, вовлеченным в процесс пространственного развития агломерации:

— правительству США;
— правительству штата;
— правительственным организациям, работающим на региональном уровне (например, Региональному транспортному агентству, Агентству регионального планирования Большого Чикаго);
— правительству округов;
— муниципалитетам;
— неправительственным и некоммерческим организациям;
— представителям рынка недвижимости;
— частным лицам.

В разделе описаны действия, которые могут совершить представители каждой из этих групп для воплощения плана, дополненные реальными успешными примерами.

В целом документ сфокусирован, во-первых, на практических действиях, понятных и доступных для всех заинтересованных сторон, а во-вторых — на экономической составляющей и поиске реальных источников финансирования для разных частей проекта внутри существующей системы распределения бюджетных средств.

Рассмотрим содержание документа более подробно. Особое внимание будет уделено разделам, представляющим наибольший интерес для московского контекста.

Раздел 1. Качество жизни

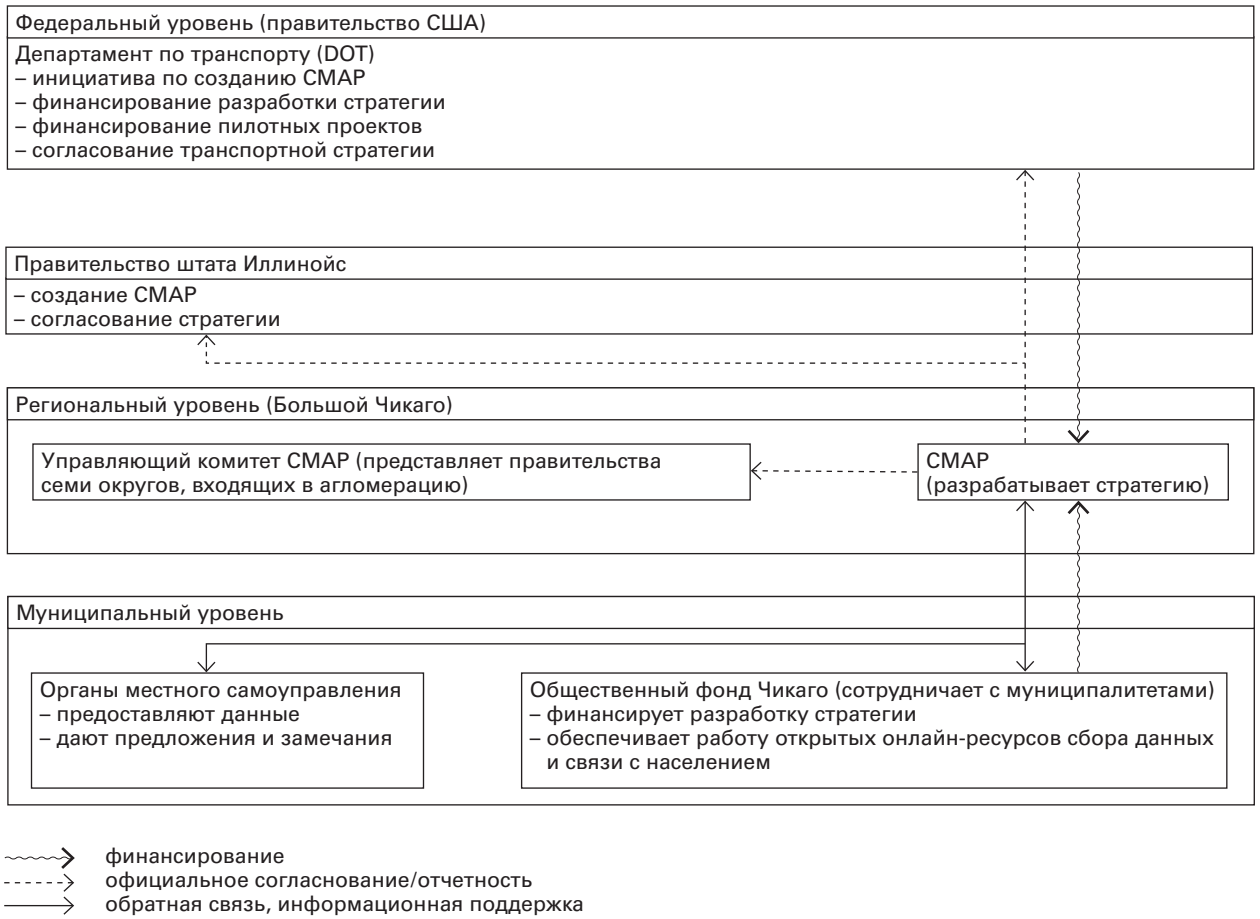
Направления действий:

— достижение максимального удобства жизни с помощью зонирования и развития застроенных жилых территорий;
— управление водными и энергетическими ресурсами и их сохранение;
— расширение и улучшение парков и открытых пространств;
— поддержка потребления продуктов питания местного производства.

Удобство жизни — один из факторов, привлекающих в город новых жителей, и он особенно важен, когда существует необходимость в квалифицированных кадрах, благодаря которым растет «экономика знаний». Качество жизни связано с формированием районов с разнообразными типами жилья, большим выбором средств передвижения и возможностей для рекреации, доступностью рабочих мест, образовательных и медицинских учреждений и других функций местного уровня.

Улучшение качества жизни базируется на следующих принципах:

— инвестиции в развитие сложившихся территорий жилой застройки;
— максимальное функциональное разнообразие;
— транзитно-ориентированное развитие (Transit Oriented Development), подразумевающее, что новое строительство будет координировано



Стороны, принимавшие участие в разработке плана GO TO 2040
Parties involved in elaboration of GO TO 2040

с созданием инфраструктуры общественного транспорта.

Для формулировки КПЭ этого направления была проведена инвентаризация участков потенциального уплотнения в границах застроенных территорий, площадь которых составила более 40 тыс. га. К 2040 году на них планируется построить здания жилого и нежилого назначения в объеме, который позволит обеспечить комфортную среду для жизни 1,2 млн человек. Это половина планируемого прироста населения в регионе. К 2015 году предполагается застроить 8 тыс. га, а к 2040 году — 40 тыс. га.

Также были проанализированы расходы жителей города на транспорт. Выяснилось, что те, кто живет в районах со средней и низкой стоимостью жилья, на ежедневные перемещения на работу и обратно тратят в среднем 55% своего дохода. Эту цифру планируется сократить до 53% к 2015 году и до 45% к 2040 году.

В области сохранения ресурсов раздел ставит целью повышение эффективности инженерных систем: уровень потребления энергии и водных ресурсов к 2040 году должен остаться тем же, несмотря на то что количество потребителей увеличится на 25%.

К 2040 году планируется обеспечить 100-процентную доступность парков площадью 0,16 га на 1 тыс. жителей и 70-процентную доступность парков площадью 0,4 га на 1 тыс. жителей. По стандартам, установленным Национальной ассоциацией парков и рекреационных зон (National Recreation and Park Association, NRPA), принят радиус доступности 800 м для местных парков и 1,6 км для районных. Также планируется увеличить протяженность озелененных пешеходных путей до 843 км.

Раздел 2. Человеческий капитал

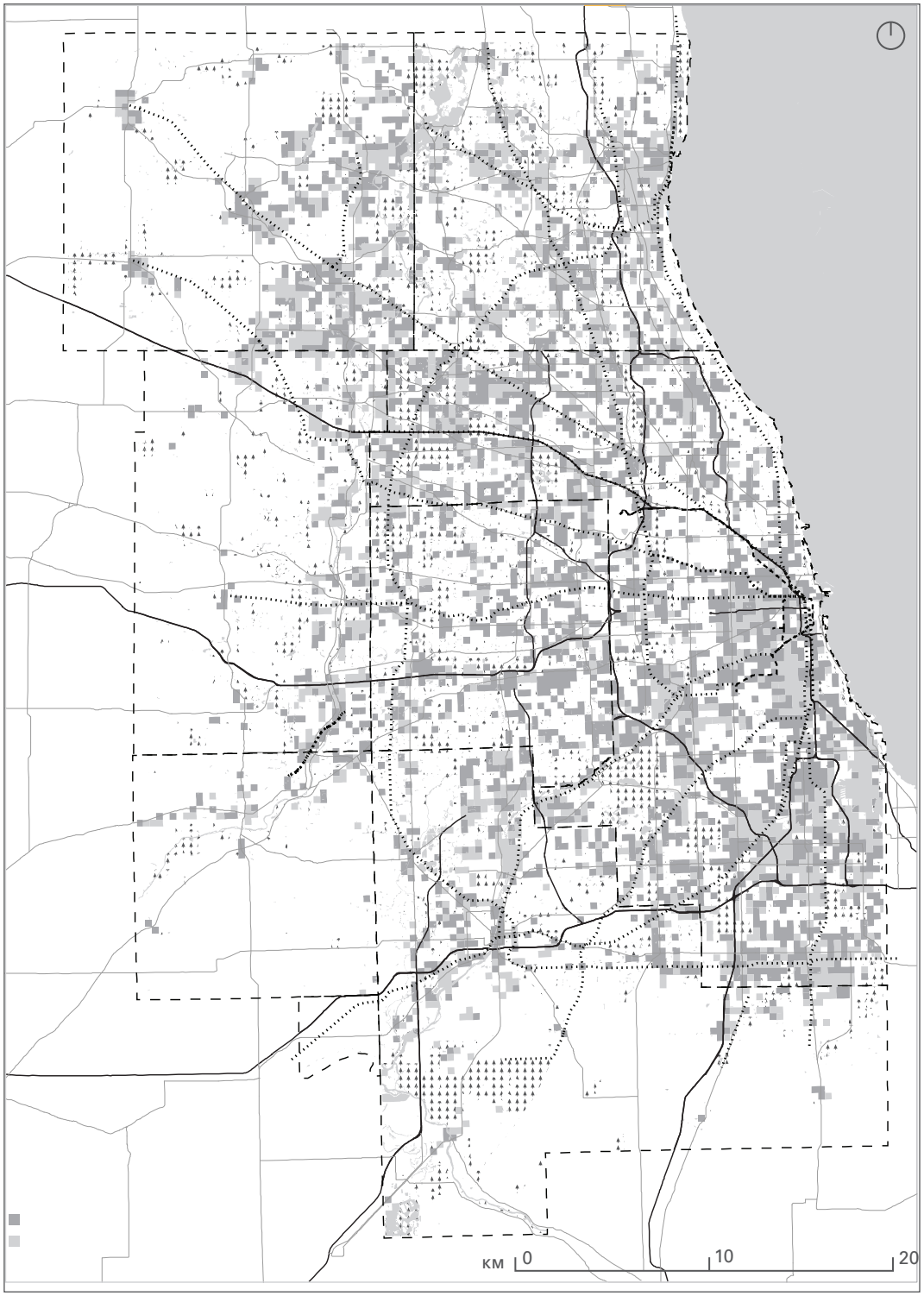
Направления действий:

— повышение качества образования, подготовка квалифицированных кадров;
— поддержка инноваций в экономике.

Развитие региона как центра глобальной экономики подразумевает разнообразие видов бизнеса, квалифицированную рабочую силу и конкурентоспособное высшее образование. Регион Большого Чикаго обладает инфраструктурой для развития инновационной экономики — исследовательские институты мирового уровня, разнообразие промышленных производств и сильные гражданские организации, — которая, однако, используется неэффективно. Чикаго отстает от других крупных американских городов в области коммерциализации научных разработок.

Основные меры, направленные на развитие образования, — увеличение количества дополнительных курсов и курсов повышения квалификации, а также сближение образования и практической деятельности.

Поддержка инноваций в экономике подразумевает снижение административных барьеров и предоставление правительственных грантов для предприятий, занимающихся коммерциализацией научно-исследовательских разработок. Стратегия предлагает поддерживать кластеризацию производств на территории региона по таким направлениям развития, как логистика и грузоперевозки, биотехнологии и биомедицина, энергетика и «зеленые» технологии.



Зоны потенциального уплотнения застроенных территорий
Opportunities for reinvestment

Природоохранные зоны
Protected green space

Потенциальные зоны уплотнения площадью 2–8 га
Potential infill zones (2–8 ha)

Потенциальные зоны уплотнения площадью > 8 га
Potential infill zones (>8 ha)

Раздел 3. Эффективное управление

Направления действий:

— реформирование налоговой политики на уровне штата и муниципалитетов;
— упрощение доступа к информации;
— согласованное (между государством, правительством штата, округами и муниципальными образованиями) распределение инвестиций.

Эффективность управления на региональном и местном уровне связана с прозрачностью деятельности властей и их отчетностью перед гражданами.

В разделе подробно анализируется система налогообложения в регионе на всех уровнях и то, как она влияет на развитие территорий. К примеру, для определенного участка земли был произведен расчет общей суммы налогов для каждого из разрешенных видов использования. Расчет показал, что размещение автосервиса значительно выгоднее, чем размещение технопарка, что в целом противоречит целям региона — переходу к инновационной экономике и созданию большого количества рабочих мест для квалифицированных кадров.

Стратегия предлагает реформу системы налогообложения по следующим направлениям:

— рациональное распределение налогов разных уровней в соответствии с целями развития региона;
— равномерное налогообложение на всей территории региона, чтобы все муниципалитеты имели равные возможности для привлечения на свою территорию любых видов бизнеса.

Для того чтобы инвестиции были согласованными, стратегия предлагает «региональный подход» — увеличение полномочий местного самоуправления на уровне округов, входящих в регион, по распределению и использованию средств из федерального бюджета; координацию инвестиционных программ федерального правительства и правительства штата.

Раздел 4. Мобильность на уровне региона

Направления действий:

— стратегическое инвестирование в развитие транспортной инфраструктуры;
— увеличение вложений в общественный транспорт;
— создание более эффективной сети грузоперевозок.

Единственный раздел стратегии, который содержит проектные схемы развития. Это не случайно: тема развития транспортной инфраструктуры, скоординированной с развитием застроенных территорий, — одна из ключевых в документе. Жизнеспособность транспортной системы — определяющий фактор качества жизни и развития экономики в регионе. Основная часть раздела содержит список важнейших транспортных проектов, согласованных с Департаментом транспорта США и получивших финансирование из федерального бюджета.

В целом стратегия ставит перед собой задачу развития мультимодальной транспортной системы, экономически эффективной и доступной для пользователей разного уровня достатка. Кроме того, внимание уделяется развитию грузовых перевозок как одной из основных областей экономической активности в регионе.

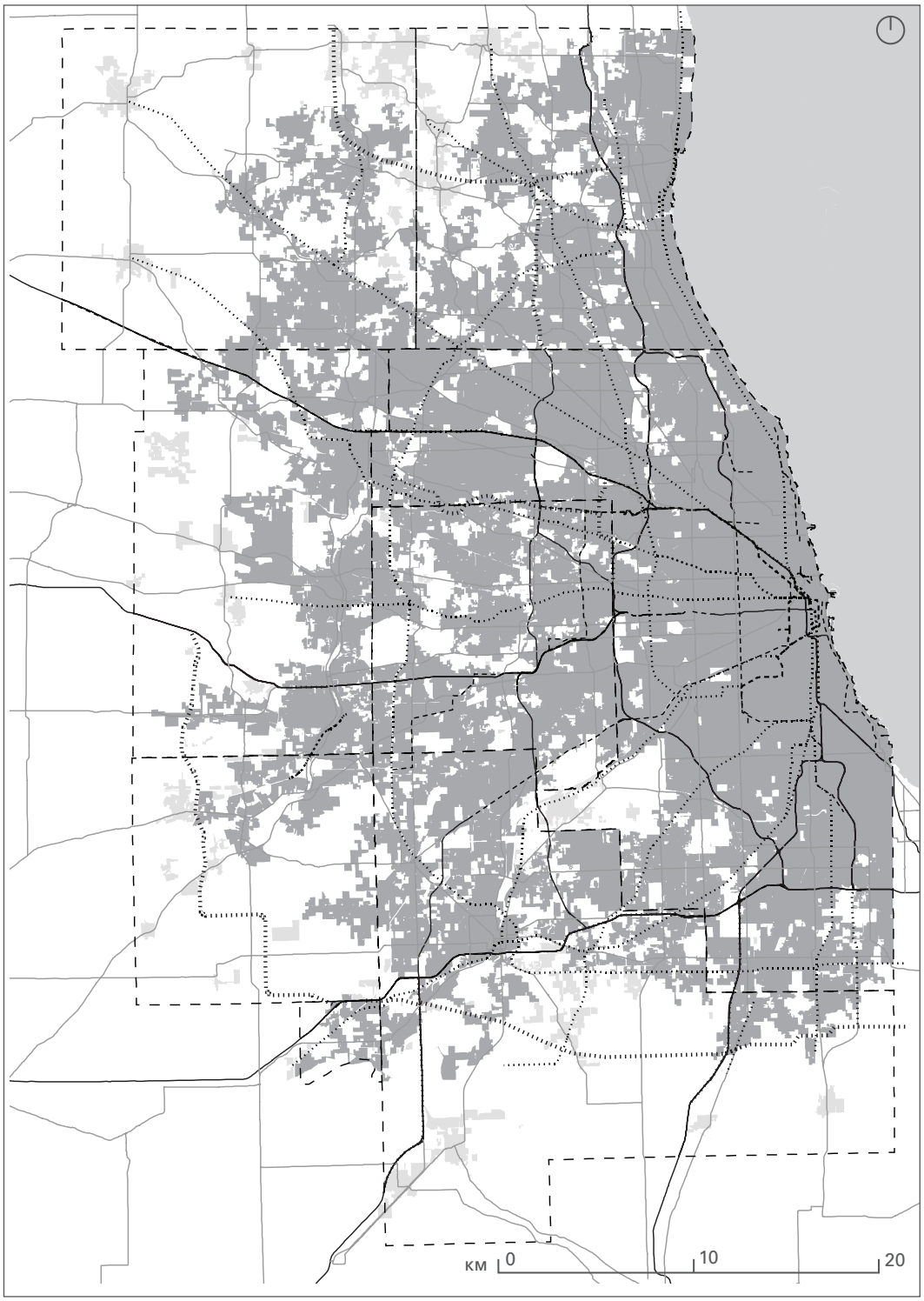


Схема размещения предлагаемых инвестиционных проектов по развитию транспортной инфраструктуры
Proposed major capital projects

— Автомобильные дороги
Roads

····· Железнодорожные пути
Railway

····· Проектирумые железнодорожные пути
Projected railway

Система управления пространственным развитием США имеет сложный и многоуровневый характер. Ее базовые направления и принципы формулируются на национальном уровне и последовательно переходят в стратегические планы более низких уровней власти. Стратегические планы носят рекомендательный характер. Гарантия их реализации — привязка к грантам бюджетного финансирования, которые выдаются на конкретные проекты, отвечающие национальным приоритетам. Большая роль в пространственном развитии США принадлежит муниципалитетам. Именно они, а не власти округов и штатов, выпускают директивные градостроительные документы.

Региональная стратегия развития Большого Чикаго GO TO 2040 основана на двух базовых принципах. Первый — повышение эффективности во всех областях жизнедеятельности города. Второй — реалистичность: в плане указаны как общие направления действий, так и конкретные способы решения той или иной задачи.

Один из главных результатов разработки GO TO 2040 — выявление не только проблем региона, но и причин их возникновения. Именно поэтому документ предлагает решения и в области пространственного развития, и в таких областях, как налогообложение и система государственного финансирования. Стратегия, с одной стороны, опирается на существующую систему управления, а с другой — предлагает меры по ее оптимизации и реорганизации, которые призваны помочь эффективному развитию региона.

Чикагский опыт создания стратегии пространственного развития позволяет сделать несколько выводов, которые могут быть полезны для Москвы и регионов России.

Эффективное планирование должно базироваться на хорошем понимании текущей ситуации — сборе данных и постоянном мониторинге изменений. Наличие открытой информационной базы по всему региону существенно облегчает этот процесс. Такая база полезна и для улучшения инвестиционного климата на рынке недвижимости, так как делает картину более понятной и прозрачной, снижая тем самым риски девелоперов.

Совместное финансирование разработки документа со стороны государства и некоммерческих организаций (которые, в свою очередь, могут представлять как общественность, так и бизнес) позволяет соблюсти баланс интересов различных социальных групп.

Подкрепление стратегии конкретными планами действий по приоритетным направлениям развития с указанием ключевых показателей эффективности, участников процесса и исполнителей существенно облегчает реализацию положений документа. А регулярный мониторинг позволяет связать стратегию с реальностью, что важно

не только для специалистов и представителей власти, но и для жителей города.

Создание организации, не только разрабатывающей стратегию, но и отвечающей за ее реализацию, в том числе в отношении привязки плана к конкретным показателям бюджетов, помогает наладить коммуникацию между государственной властью, органами местного самоуправления и обществом.

Компетентный региональный орган способен оказывать эффективную поддержку в разработке документов на местном уровне. Этот опыт может быть интересен для многих субъектов РФ, так как может помочь решить проблему неравномерной подготовки градостроительной документации в разных муниципалитетах.

Автор текста
Екатерина Малеева

Беседовала
Екатерина Малеева

Шерон Хаар: Региональный план открывает преимущества сотрудничества

Sharon Haar: The Regional plan shows the benefits of collaboration



Шерон Хаар — профессор и глава Архитектурной программы Колледжа архитектуры и градостроительства Таубмана Мичиганского университета. До недавнего времени профессор и заместитель декана по исследовательской работе в Колледже Искусства и Архитектуры Университета штата Иллинойс в Чикаго. Область научных интересов Хаар затрагивает роль предпринимательства, инновационных технологий и глобальных связей в развитии практики архитектуры и градостроительства

Какие города, на ваш взгляд, на сегодняшний день имеют успешные мастер-планы? Какие инструменты стратегического планирования вам кажутся наиболее интересными?

Очень интересный пример — Барселона. Многие города, в частности Лондон, использовали Олимпиаду как предлог, чтобы затеять значительную перестройку. Барселона же попробовала переосмыслить взаимодействие всех городских систем. По всему городу была реализована масса разных проектов, создана новая транспортная инфраструктура, реконструированы набережные... Все это было сделано одновременно, и в этом смысле Барселона кажется мне по-настоящему достойным примером грамотного пространственного планирования города. Когда я говорю о мастер-плане в данном контексте, я не имею в виду план наподобие того, что был в Чикаго, скажем, в 1909 году. Речь не о том, чтобы нарисовать будущие улицы и представить себе, как город будет выглядеть с высоты птичьего полета, а о том, чтобы использовать имеющийся инструментарий стратегического планирования для развития отдельных районов на базе единой инфраструктуры.

То есть здесь важен системный подход.

Да, и гораздо больше, чем красивый вид с высоты птичьего полета. Другой интересный пример, в большей степени связанный с проведением определенной политики, чем с созданием документов по планированию, — разработанный в последнюю пару лет стратегический план Детройта («Детройт. Город будущего»). Этот подход особенно любопытно рассмотреть в контексте управления очень ограниченными ресурсами. Формально Детройт больше не является банкротом, но ситуация продолжает ухудшаться, идет отток населения. В плане описывается механизм принятия решений в области инвестиций. Что и где сто́ит строить, как должны быть связаны между собой различные коммьюнити — не только на уровне материальной инфраструктуры, но также и социальной, и управленческой. Это весьма любопытный документ, написанный при живейшем участии представителей городских сообществ.

То есть план Детройта построен вокруг решения вопросов эффективности? Развитию там уделяется не так много внимания?

Да, развитие на материальном уровне, новая застройка, новая инфраструктура там не так принципиальны. Самое важное в документе — каким именно образом следует принимать решения, чтобы город двигался в нужном направлении.

Поэтому авторам плана было так важно участие жителей?

Совершенно верно. Вы спрашиваете, какие из инструментов городского планирования сейчас актуальны, вот я бы обратила внимание именно на эти две модели. Есть Барселона, где упор был сделан на создание

В американской традиции границы города — понятие не географическое

материальной инфраструктуры, решения о трансформации принимались на высшем уровне и внедрялись по всему городу. И есть Детройт, где в общем-то население само определяет свое будущее. Вместе эти два примера дают нам интересный материал к размышлению о новых подходах к городскому развитию.

А как их объединить в одном мастер-плане?

Зависит от ситуации. Давайте посмотрим на городское планирование в Чикаго. Первое, что нужно отметить, в американской традиции границы города — понятие не географическое. Если вы едете по городу на машине, бывает трудно понять, в какой именно момент вы его покинули и оказались в пригороде. Типология домов, квартальная структура, система общественного транспорта, даже метро, — все это простирается за пределы города. Просто невозможно рассматривать город вне регионального контекста. И конечно,

Просто невозможно рассматривать город вне регионального контекста

для США существование региональных стратегий пространственного развития, в которых описывается, как именно будут развиваться города и окружающие их пригороды, очень важно. Но при этом договориться о разработке единого документа бывает весьма и весьма нелегко. У властей города и пригородов может быть совершенно разное видение будущего.

А власти штата не могут помочь?

Никто не может их заставить начать договариваться.

То есть процесс идет снизу вверх?

Не сказала бы. Просто в интересах всех сторон сотрудничать, а не соперничать. Традиционно так

сложилось, что пригороды соревновались с городами за население, инвестиции, офисы компаний. Это отлично иллюстрирует история компании Sears.

Компания была основана в Чикаго в XIX веке. Сначала она занималась торговлей по каталогам, а потом открыла множество магазинов. В башне Sears в Чикаго располагалась ее штаб-квартира. В какой-то момент власти Шомберга, одного из пригородов, предложили Sears очень соблазнительные налоговые льготы, если компания согласится переехать туда. Идея была в том, чтобы городок рос, развивался, а его жителям не надо было каждый день ездить на работу в Чикаго. Теперь в Шомберге огромный комплекс зданий, принадлежащий Sears. И за этой фирмой последовали другие. В результате между городом и пригородами чуть ли не началась война. Региональный план нужен для того, чтобы все осознали преимущества сотрудничества. Это гораздо выгоднее, чем сражаться за ресурсы.

Как обычно обстоят дела с дорожным движением? Утром все в пригородах отравляются в город, а вечером едут обратно. Но в Чикаго столько предприятий расположены на периферии, что по утрам из центра едет столько же машин, сколько в центр. И получается, что в час пик повсюду ужасные пробки.

Стало ли лучше с принятием плана стратегического развития?

Ну, это все же не так давно произошло. Но, разумеется, достижение хоть какого-то согласия по таким

Успех города зависит от его способности грамотно выстроить отношения со всем регионом

вопросам, как развитие системы общественного транспорта, — это уже очень хорошо. Правильное развитие инфраструктуры позволит связать между собой городские районы и пригороды, причем в последних люди будут селиться поближе к транспортным узлам, а не где попало.

Много ли значила смена мэра?

Очень много. В истории Чикаго было два мэра по фамилии Дейли. Ричард Джей Дейли отец занимал эту должность довольно долго в 1960–1970-х годах. А потом его сын, Ричард М. Дейли, тоже стал мэром и продержался на этом посту почти двадцать лет. Эти два мэра сосредоточили все свои усилия на самом городе, на местных сообществах, на сохранении прошлого. Новый мэр Ром Эммануэл до того был главой администрации президента Обамы. У него совершенно иное видение, он поставил задачу сделать город привлекательным для бизнеса. И это очень правильно.

Помимо стратегии пространственного развития крайне важно взаимодействие с людьми. Города

пытаются привлечь не только компании, но и класс интеллектуальных работников. Взять хотя бы Кремниевую долину. Весь этот регион, где находятся офисы Apple, Google и пр., кормится высокотехнологичными производствами, которые расположены не в самом Сан-Франциско, а вокруг. Многие из сотрудников этих компаний молоды, они хотят жить в интересном, живом, энергичном месте, в самом Сан-Франциско

Если пригороды продолжают расти и успешно развиваться, а город — нет, то ему грозит закат

или в Окленде. И оттуда ездить на работу. Google или Apple даже заводят свои частные транспортные системы (шаттлы, автобусы), чтобы доставить сотрудников. Это обоюдная зависимость. Кремниевая долина нужна Сан-Франциско, потому что она привлекает квалифицированную рабочую силу и деньги, и наоборот.

Некоторые регионы США имеют особое значение вовсе не благодаря промышленности, которая развивалась в них исторически и сейчас по преимуществу находится в упадке. Нет, тут в качестве основного фактора выступают новые индустрии с новым типом работника. В результате все эти регионы сражаются друг с другом за высокотехнологичные производства и за университеты, которые поставляют туда работников.

Когда мэр объявляет о внедрении нового плана или об изменении политики в области городского развития, он ведь в первую очередь ориентируется на своих избирателей, которые живут в городской черте. Что заставляет мэра думать о регионе в целом?

Население пригородов так же велико, как и самого города. Как следствие, успех города зависит от его способности грамотно выстроить отношения со всем регионом. Разумеется, определенное напряжение есть. Удовлетворение краткосрочных интересов горожан может вступать в противоречие с потребностями обитателей пригородов, но в долгосрочной перспективе любой избиратель, который голосует за мэра, полностью зависим от успешного развития региона. Если у города начинается период застоя, что для Америки не редкость — Чикаго тоже до недавнего времени переживал нечто подобное, — то люди уезжают. Особенно состоятельные, то есть те, чьи налоги наполняют городской бюджет. Компании переносят свои офисы в другое место, никто больше не приезжает в город за развлечениями, культурная жизнь замирает. Если пригороды продолжают расти и успешно развиваться, а город нет, то ему грозит закат. Так случилось, как известно, в Детройте. Собираемых налогов не хватает, чтобы возродить город, так что без взаимной поддержки не выжить. И так было всегда, по крайней мере в Америке.

Почему ситуация в Чикаго именно такая, а не другая? Ответ хорошо известен. В XIX веке город активно развивался, поскольку был расположен на перекрестке потоков. Водные артерии — все эти реки, озера и каналы, — железные дороги, а потом еще и автотрассы обеспечили необходимый рост. При этом Чикаго полностью зависел от пригородов во всем, что касалось поставки сырья. Сельское хозяйство всего региона работало исключительно на город. Зерно со всех ферм свозилось туда, перерабатывалось и транспортировалось обратно. Коровы и свиньи отправлялись на огромные городские бойни, а потом туши увозились по железной дороге. Древесина, поставляемая по воде из Висконсина и Северного Мичигана, обрабатывалась в городе и отправлялась дальше. Город и регион непрерывно обменивались товарами.

Почему так важно учитывать социальные и экономические вопросы при стратегическом планировании? Может ли стратегия социально-экономического развития быть отделена от пространственной стратегии?

Эти вещи тесно взаимосвязаны. Вот планы Барселоны и Детройта представляют собой два успешных современных примера разных подходов к планированию — один спущен по вертикали власти, другой разработан при участии населения. Нужно учитывать экономический и социальный аспекты, поскольку в конечном итоге именно они определяют успешность плана. Я скептически отношусь к тем планам, в которых говорится исключительно об экономике,

Не верю, что можно просто взять листок бумаги и набросать успешный план, не обдумав предварительно, какие именно социальные и экономические нововведения позволят ему осуществиться

обществе, устойчивом развитии или, скажем, экологии. Как архитектор и специалист по градостроительной политике я полагаю, что все это должно непременно выражаться в какой-то материальной форме. Но даже я не верю, что можно просто взять листок бумаги и набросать успешный план, не обдумав предварительно, какие именно социальные и экономические нововведения позволят ему осуществиться. Например, в части китайских городов внедрение планов было относительно успешным благодаря мощнейшему государственному аппарату. Там могут попросту заставить людей переехать в новый город. Но даже если огромные массы населения переселятся из сельских районов в городские, это не значит, что для них там найдется работа. Впишутся ли новые жители в социум? Смогут ли участвовать в культурной и общественной жизни?

С момента принятия чикагского плана прошло четыре года. Какие изменения уже произошли?

Безусловно, какие-то изменения видны невооруженным глазом. Всегда есть разница между туристическими районами города и, так сказать, обычными. Одним из проектов, привлекших всеобщее внимание, было строительство парка «Миллениум». Он был создан

Нужно учитывать экономический и социальный аспекты, поскольку в конечном итоге именно они определяют успешность плана

еще при предыдущем мэре и здорово оживил пейзаж городского центра. Однако до окраинных районов тенденция пока не дошла.

Трудность еще и в том, что план был принят в разгар финансового кризиса. Многие районы очень сильно от него пострадали, и план пока не может им помочь. Однако те аспекты документа, что касаются охраны природопользования и устойчивого развития, должны сработать в долгосрочной перспективе. Но самое важное следствие внедрения плана — это то, что наконец-то удалось достигнуть согласия в регионе относительно общего будущего. Это настоящий успех.

В заключение хотела бы сделать одно замечание о городах и их развитии. На глобальном уровне мы часто читаем о том, какие были приняты меры и к чему они привели. Специалисты приводят примеры из мировой практики, но я призываю относиться к этому весьма осторожно. Чтобы сделать какие бы то ни было выводы, необходимо во всех подробностях ознакомиться с контекстом.

Вот, например, Бильбао и Гуггенхайм. Большинство людей, говоря об успехе этого города, упоминают здание музея, построенное Фрэнком Гэри, в качестве основной причины возрождения Бильбао. На самом же деле, музей был построен едва ли не в последнюю очередь. Для начала они разобрались — в соответствие со своим городским планом — с материальной инфраструктурой. Перестроили порт, модернизировали жилье, реорганизовали промышленность, которая приносила одни убытки. 10 лет они внедряли план и только благодаря этим усилиям смогли построить музей. Он лишь верхушка айсберга.

Это хороший урок нам всем. Когда речь заходит о трансформации города и успешном его возрождении, следует помнить, что видимые изменения важны, но строительства одного здания недостаточно. Даже проведения Олимпиады недостаточно. Должно быть нечто более существенное.



План Шанхая

The Comprehensive Plan of Shanghai Metro-Region



2001
год издания

6430 км²
охват планирования

Территория планирования: Шанхайский регион

5 лет
частота обновления

2 года
срок разработки документа

Сферы планирования: пространственная, транспортная

2020
горизонт планирования

документ засекречен

Цель планирования

Превратить Шанхай в глобальный экономический, финансовый, торговый и логистический центр

Задачи планирования

Сделать Шанхай открытым миру

Наладить взаимодействие центра региона и его окраин

Координировать пространственное развитие с социально-экономической стратегией государства

Уделить особое внимание экологии

Сохранить историческое наследие

Ключевые принципы планирования

Стабильное и сбалансированное развитие города

Оптимальное распределение ресурсов и их эффективное использование

Равномерный рост городских и сельских районов

Многоуровневое и полицентрическое развитие

Организация городского пространства в соответствии с целями, указанными центральным правительством

Приведение городских функций в соответствие с функциями международных экономических центров

Гармоничное сосуществование человека и природы

Создание качественной, комфортной для жизни городской среды

Структура документа

Документ засекречен

Стратегический план развития Шанхайского региона был разработан после того, как в прибрежном районе Пудун в 1990 году по указу Дэн Сяопина была создана особая экономическая зона, открытая для международных инвесторов

Шанхай в своем стратегическом документе делает упор на развитие промышленного потенциала региона

Сегодня Шанхай уже превысил целевые показатели стратегического плана по численности населения на 2020 год почти в два раза

Ежегодный приток населения в Шанхай составляет 300 тыс. человек. При этом около 100 тыс. ежегодно переселяется из центра на окраины и в новые города региона

Площадь урбанизированных территорий в Шанхайском регионе за период с 1997 по 2006 год выросла на 93%

The Comprehensive Plan of Shanghai Metro-Region (1999–2020), approved by the State Council of China on May 11, 2001, is the strategic plan of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on the long-term development of Shanghai. According to the plan, Shanghai will be one a global hub in terms of economy, finance, trade and shipping. The shift from a single city center to a city with multiple hubs of activity is indicated, with a "multi-axis, multi-center, multi-level" urban structure being the plan's core doctrine. Region-wise, Shanghai is designated as the most important megacity in the Yangtze Delta.

The new planning strategies for the city's development were initiated due to several reasons: the position of Shanghai occupied economically had strategically changed and the central government decided to develop Pudong as the engine to stimulate the Yangtze River Delta. The administrative system of Shanghai had also transformed, with the organization of urban districts and the population significantly upgraded and the city's industrial structure changing as well. The new master plan was introduced as a tool to accommodate the changes as well as fulfill the goals set out by the central government.

Шанхай получил статус города в 1928 году. Тогда в нем проживало менее 100 тыс. человек. К 1949 году население увеличилось до 5,2 млн, а к концу 2013 года — до 23,9 млн. Сейчас город в дельте реки Янцзы состоит из 18 районов и одного уезда, протяженность дорог в нем достигает 4400 км, а линий метро — 560 км, и эти цифры продолжают расти.

Важную роль в пространственном развитии Шанхая — помимо экономических реформ 1978 года и принятого в 1989 году закона о планировании — сыграли два момента.

В 1990 году в Китае было разрешено брать землю в аренду у государства на срок от 40 до 70 лет. Это право распространялось и на иностранцев. Одновременно началась продажа государственного жилья бывшим квартиросъемщикам. Появилась частная собственность на недвижимость, что породило строительный бум. В это же время в результате административной реформы городские власти получили больше полномочий. После этого Шанхай существенно расширил свои границы, присоединив поселения за внешним транспортным кольцом, которые стали районами города.

В 1990 году в Шанхае — в прибрежном районе Пудун — по указу Дэн Сяопина была создана особая экономическая зона. На производимые в ней товары распространялся режим беспошлинного импорта. Налоговые льготы сделали агломерацию Шанхая привлекательной для международных инвесторов.

Все это дало толчок к стремительному росту города, и в 1994 году было принято решение о разработке Стратегического плана Шанхайского региона на период с 1999 по 2020 год.

Шанхай
Shanghai



География

715
год основания

23,8 млн чел.
численность населения

6340 км²
площадь территории



Экономика

$70 млрд
бюджет на 2013 г.

$14 845
ВРП на душу населения

$7174
доход на душу населения



Транспорт

51/1000
автомобилей / чел.

567 км
протяженность линий метро

2500 млн
пассажиропоток чел. / год

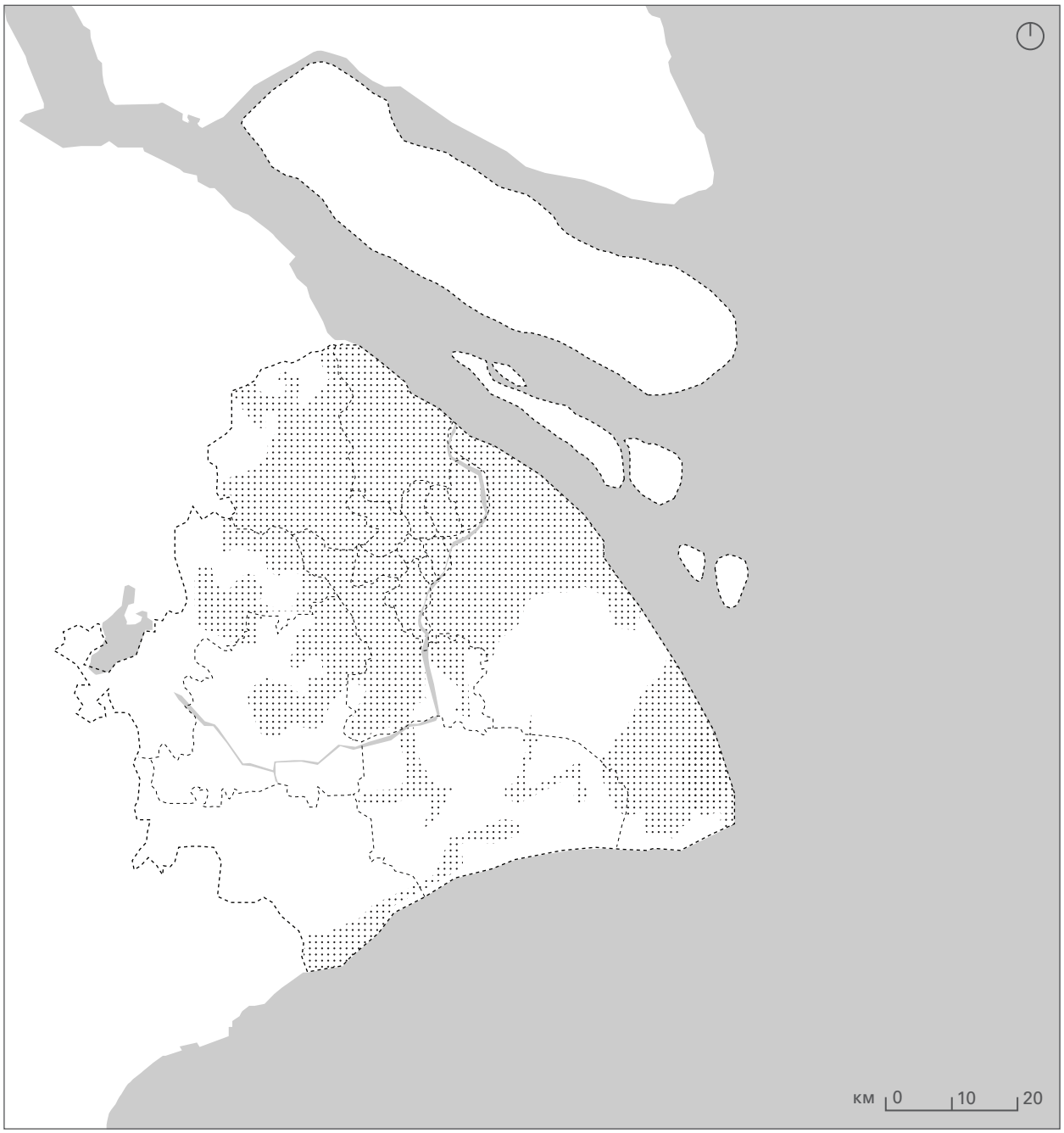


Социальная инфраструктура

511 283
студентов высших учебных заведений

114
музеев

0,008/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Шанхайский административный регион
Shanghai city administration area

– – Граница города
Border of the city

– – Граница уездов
Border of the counties

Урбанизированные территории
Urban areas

1. Место Стратегического плана Шанхайского региона в системе документов градостроительного планирования

Последние три десятилетия Китай переживает волну урбанизации. Ожидается, что к 2030 году в городах будет жить 65% населения страны, что составит 950 млн человек[1].

Вместе с экономическими реформами, которые начались в 1978 году и повернули курс развития страны к рыночной экономике и привлечению международных инвестиций, произошли ключевые изменения в китайском градостроительстве. В 1989 году был принят закон о городском планировании. Впервые в истории Китая устанавливалось требование комплексного подхода к развитию территорий.

В соответствии с законом роль градостроительного планирования — регулирование пространственного развития поселений в соответствии с целями государства по модернизации экономики. Законом предусмотрен строгий государственный контроль за этим процессом. При этом закон делегирует значительную долю полномочий в сфере градостроительства органам городского управления.

Закон устанавливает двухуровневую систему планирования, состоящую из генерального плана для всего города и детальных планов для отдельных его районов. Состав обоих документов жестко регламентирован.

Генеральный план определяет функциональное зонирование территорий, планируемую максимальную численность населения, меры по развитию транспортной инфраструктуры, водно-зеленого каркаса поселений и пр. Он имеет горизонт планирования от 20 лет. Форма генерального плана определена в законе. Документ должен содержать текстовую часть, а также карты и схемы: опорный план, схемы развития транспортной инфраструктуры, функционального зонирования территории и пр. В зависимости от размера города масштаб карт и схем варьируется от 1:10 000 до 1:50 000.

Изначально цель разработки генеральных планов — размещение государственных проектов, в основном промпредприятий. При подготовке документа для крупных городов параметры социально-экономического развития определяются национальными властями и принимаются как данность на местном уровне.

Детальный план в целом соответствует принятому в российской практике проекту планировки территорий. Он включает границы участков, план размещения объектов строительства, показатели плотности и высоты застройки, план инженерных сетей и (в отличие от российского аналога) трехмерную визуализацию.

В условиях интенсивного развития рыночной экономики, требующей быстрой реакции на меняющиеся социальные и экономические условия, система планирования, созданная по закону 1989 года, оказалась слишком неповоротливой — в силу жесткой заданности структуры и формата документов. К тому же генеральный план разрабатывается только в административных границах города и не учитывает региональные связи, в то время как градостроительная политика в Китае в последнее время фокусируется на развитии крупных регионов с большим количеством взаимосвязанных компактных новых городов.

1 Интервью с Вэй Хоукаем, директором Исследовательского института городов при Академии социальных наук Китая: «Большинство китайцев будет проживать в городах». См.: ChinaPro. Деловой журнал про Китай. 18.10.2010. URL: www.chinapro.ru/rubrics/5/5140.

При этом генплан не дает достаточной детализации параметров развития территорий на микроуровне. Поэтому двухуровневая система со временем усложнилась, в ее состав вошли и более подробные документы, такие как районные планы[2], и стратегии для развития пространств более крупного масштаба.

За последние 30 лет многие города страны превратились в крупные промышленные и экономические центры, конкурирующие между собой за инвестиции. Стратегический план — инструмент, позволяющий городам внутри региона скоординировать действия муниципалитетов в направлении более сбалансированного развития. Правовой основой для разработки стратегии является положение закона 1989 года, предусматривающее разработку для крупных агломераций Планов системы городов[3].

Стратегический план Шанхайского региона до 2020 года совмещает в себе форму региональной пространственной стратегии и генплана в составе, определенном законом о планировании. Стратегическая часть определяет коридоры развития и точки роста, размер которых, однако, строго ограничен. При этом разработана карта функционального зонирования всего региона в едином масштабе (1:50 000).

2 Районный план — документ, не предусмотренный законом 1989 года, который отличается большей степенью подробности по сравнению детальным планом. Разрабатывается местной администрацией. Она же определяет и формат документа.

3 В последнее время в Китае также широкое распространение получила подготовка концептуальных планов, которые не предусмотрены законом 1989 года. Речь фактически идет о пространственных стратегиях, определяющих основные цели, задачи и направления территорий города или региона.

2. Организации, ответственные за стратегическое пространственное планирование в Шанхае

В 1994 году на базе Шанхайского комитета по городскому и сельскому планированию и охране окружающей среды была создана Городская комиссия по планированию, взявшая на себя функции пространственного, социального и экономического планирования в городе. У комиссии есть постоянно действующее подразделение — Управление планирования. В обязанности управления входит следующее:

- принимать планировочные решения в центральном Шанхае и координировать планирование городов региона;
- разрабатывать и актуализировать генпланы региональных городов;
- рассматривать и утверждать планы развития городской и региональной транспортной инфраструктуры, инженерной инфраструктуры, охраны окружающей среды и пр.;
- рассматривать районные планы по развитию промышленности, экономических и технологических кластеров, природных заповедников и других ключевых зон;
- давать оценку прочим планам, указанным муниципальным правительством.

В Шанхае разрабатываются три плана, определяющие направления развития города в среднесрочной и долгосрочной перспективе: Стратегический план развития Шанхайского региона, План землепользования центральной части Шанхая и Пятилетний план, носящий экономический характер. Информация об их заказчиках, разработчиках и исполнителях приведена в таблице на следующем развороте.

3. Цели и задачи планирования

В соответствии с целью, поставленной правительством КНР, Шанхаю как наиболее важный мегаполис дельты Янцзы

должен стать одним из крупнейших экономических, финансовых, торговых и логистических центров мира.

Разработчикам Стратегического плана развития Шанхайского региона до 2020 года ставилась задача построить «современную городскую систему», которая решила бы проблему перегруженности центрального ядра за счет формирования полицентрической агломерации. При этом новые поселения региона должны были формироваться на основе принципов компактного города — чтобы защитить сельскохозяйственные земли от стихийной застройки[4].

Для строящихся поселений устанавливались ограничения не только по численности населения, но и по профилю хозяйственной деятельности. Если ядру агломерации отводилась в основном административная и культурная функция, а также роль глобального финансового центра, то новые градообразования были призваны концентрироваться на промышленном производстве. Таким образом, по замыслу китайского правительства пространственное развитие региона приобретало более сбалансированный характер.

Концептуальной основой стратегического плана стала так называемая «Модель 1–9–6–6», сформулированная правительством Шанхая. В соответствии с моделью в Шанхайском регионе должен быть один центральный город, ориентированный на сферу услуг и финансовый сектор, девять новых промышленных городов численностью от 300 тыс. до млн жителей, 60 «малых» городов численностью от 50 до 150 тыс. жителей и 600 «центральных деревень».

При создании девяти миллионников была поставлена задача не повторить ошибок 1970-х годов. Построенные в тот период города-спутники фактически превратились в гигантские спальни, породив интенсивную маятниковую миграцию. Поэтому в проектируемый в 1990-х годах новый город Сунцзян перенесли семь университетов и жилье для 100 тыс. студентов, преподавателей и научных сотрудников.

К 2006 году, когда план Шанхая обновлялся к следующей пятилетке (2006–2010), в результате эксперимента с моделью три из девяти новых городов — Сунцзян, Новый Линан и Новый Цзядин — продемонстрировали наиболее динамичный рост. Причиной этому послужило их расположение вблизи основных коридоров роста региона — вылетных магистралей и порта. На данный момент численность населения Сунцзяна достигла полутора миллионов человек, превысив установленный планом предел. Остальные шесть городов растут более медленными темпами, но численность населения многих из них, таких как Квингпу, экономика которого базируется на производстве электронного оборудования и строительных материалов, также приближается к миллиону.

Стратегический план описывает временной интервал с 1999 по 2020 год. Область применения плана — административный регион Шанхая общей площадью 6430 км^2.

В плане поставлено пять основных целей:

1. Сделать Шанхай открытым миру.
   Изменения в инфраструктуре должны обеспечить выполнение глобальных задач по развитию на трех уровнях: районном, собственно городском

4 В дельте Янцзы, которая на данный момент является очагом урбанизации в Китае, находятся самые плодородные земли страны. Это побудило центральное правительство еще в 1980-х годах обратиться к модели компактных городов.



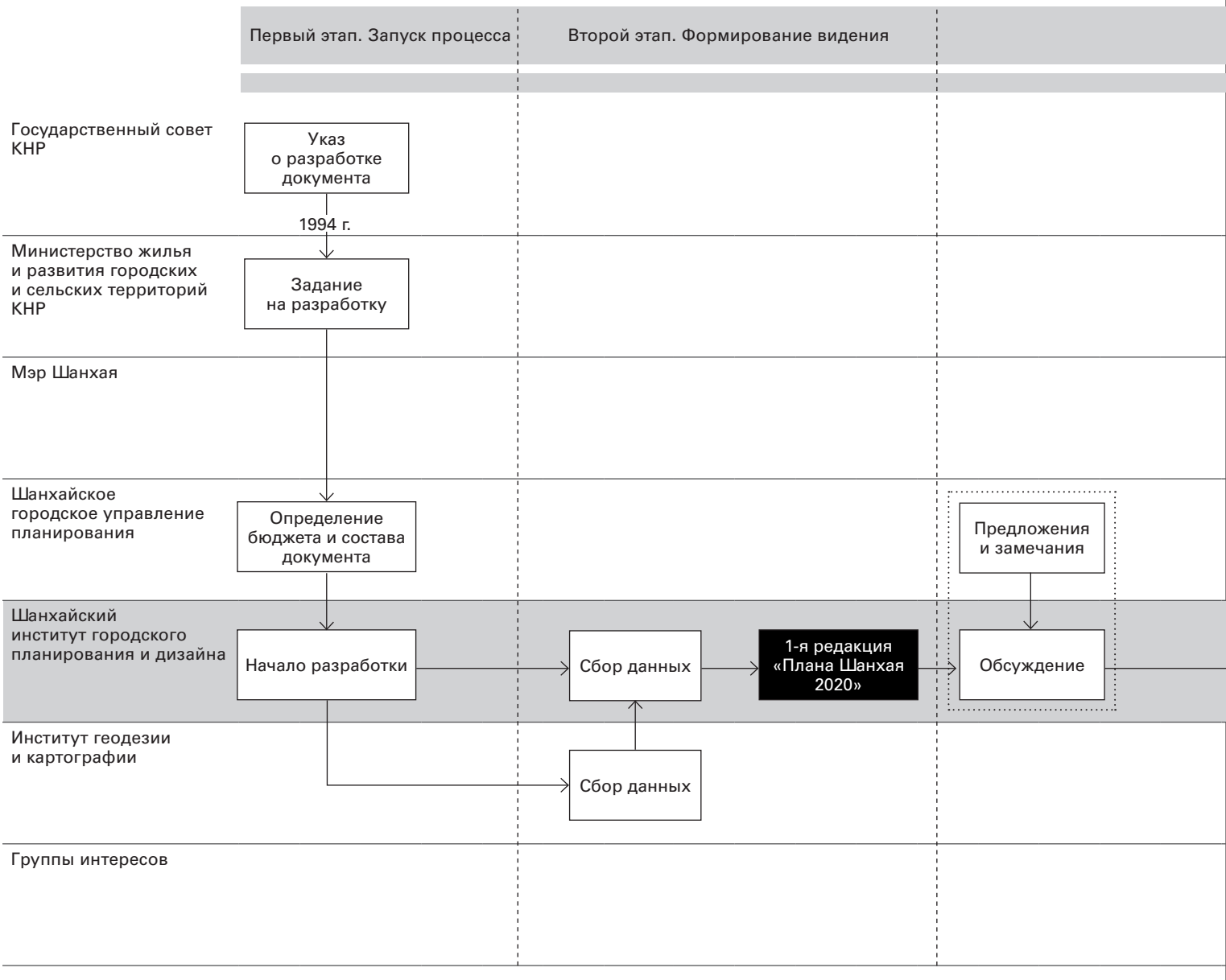
Двухуровневая система планирования

Многоуровневая система планирования

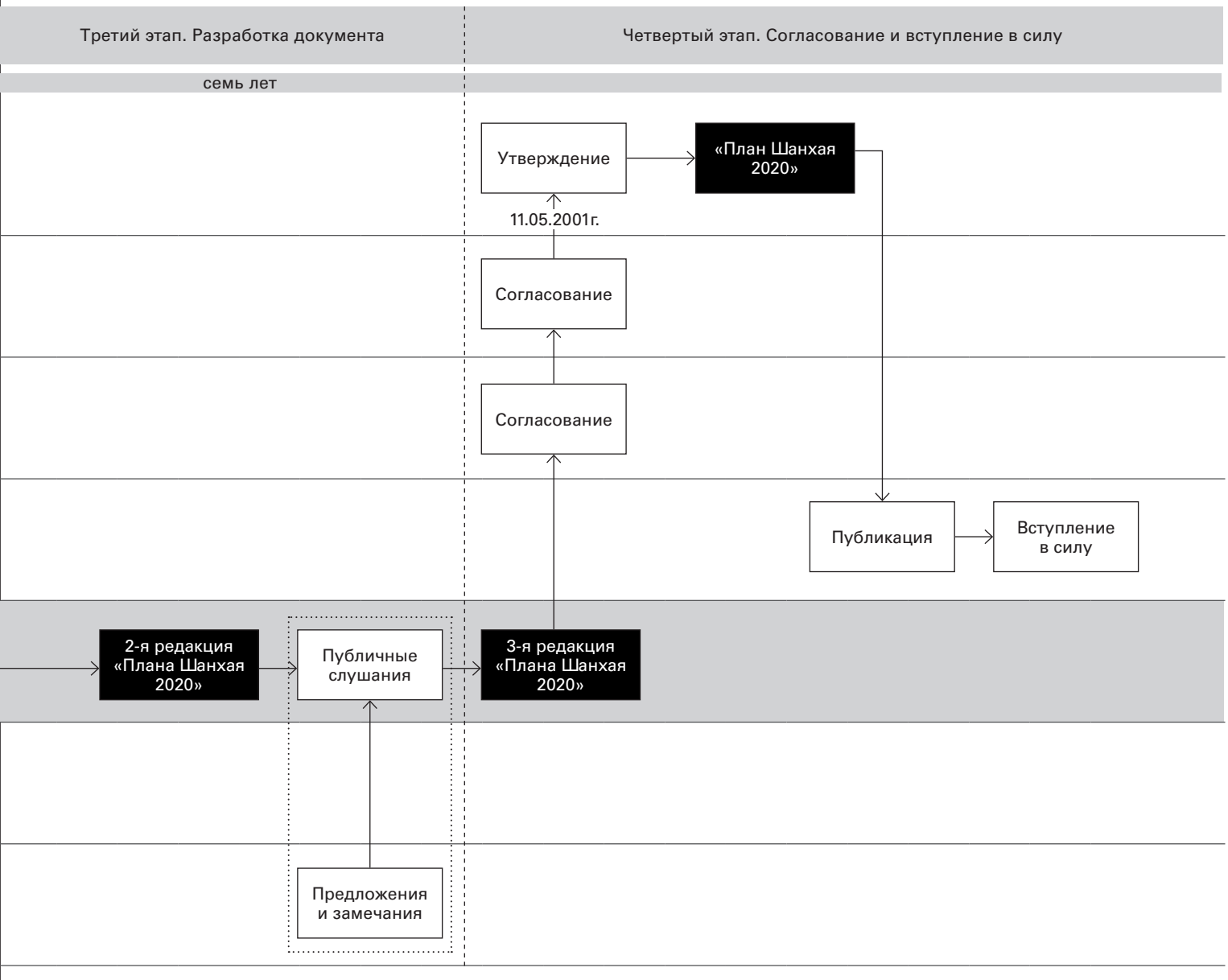
Развитие системы документов градостроительного планирования в Китае от двухуровневой к многоуровневой с 1989 по 2008 год
Evolution of Chinese urban planning documents from two-tier to multi-tier systems from 1989 to 2008

	Стратегическое пространственное планирование	Землепользование	Экономическое развитие
Национальный уровень	Министерство строительства	Министерство земельных и природных ресурсов	Национальная комиссия по развитию и реформам
Нормативная база	Закон о городском планировании	Закон о землепользовании	
Уполномоченный орган городской власти	Шанхайское городское управление планирования	Городское управление по земельным ресурсам и жилищному хозяйству	Шанхайская городская комиссия по развитию и реформам
Сфера деятельности уполномоченного органа городской власти	Формулирование общих принципов городского развития, зонирования и землепользования; координация с другими планами и, при необходимости, их корректировка; помощь властям уездов и городов региона в разработке градостроительной документации	Изучение и разработка средне- и долгосрочных планов по землепользованию, охране и рациональному использованию природных ресурсов; предотвращение геологических катастроф; ежегодное планирование геологоразведочных работ и контроль за их проведением	Разработка и реализация городских стратегий социально-экономического развития, составление пятилетних планов
Документы	Стратегический план развития Шанхайского региона 1999–2020	План землепользования центральной части Шанхая 1997–2010	Десятый и одиннадцатый пятилетние планы (2001–2005 и 2006–2010)

Три аспекта планирования развития китайских городов (на 2008 год). Источник: Meligrana J. et al. (2008) 'Planning a Mega-City's Future: An Evaluation of Shanghai's Municipal Land Use Plan,' in *Town Planning Review*. № 79 (2–3)
Three aspects of planning in Chinese cities. Source: Meligrana J. et al. (2008) 'Planning a Mega-City's Future: An Evaluation of Shanghai's Municipal Land Use Plan,' in *Town Planning Review*. № 79 (2–3)



Технологическая карта подготовки Стратегического плана развития Шанхайского региона
Process diagram of the development of Comprehensive Plan of Shanghai Metro-Region



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

и региональном (дельта реки Янцзы), превратив Шанхай в один из самых привлекательных городов мира — как для бизнеса, так и для жизни.
2. Наладить взаимодействие центра региона и окраин. В документе описывается многоуровневое и полицентрическое развитие агломерации. При этом функции распределяются следующим образом: центральный район должен более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, а города-спутники обязаны увеличить темпы своего роста и обеспечить Шанхаю надежный экономический тыл.
3. Скоординировать развитие с целями государства. План стремится к соответствию пространственной стратегии региона планам экономического и социального развития, декларированным правительством Китая.
4. Уделить особое внимание экологии. Внимание к экологии необходимо для создания нового имиджа Шанхая в стране и мире.
5. Сохранить историческое наследие. В плане отдельно оговариваются сохранение исторических районов и охрана архитектурного наследия.

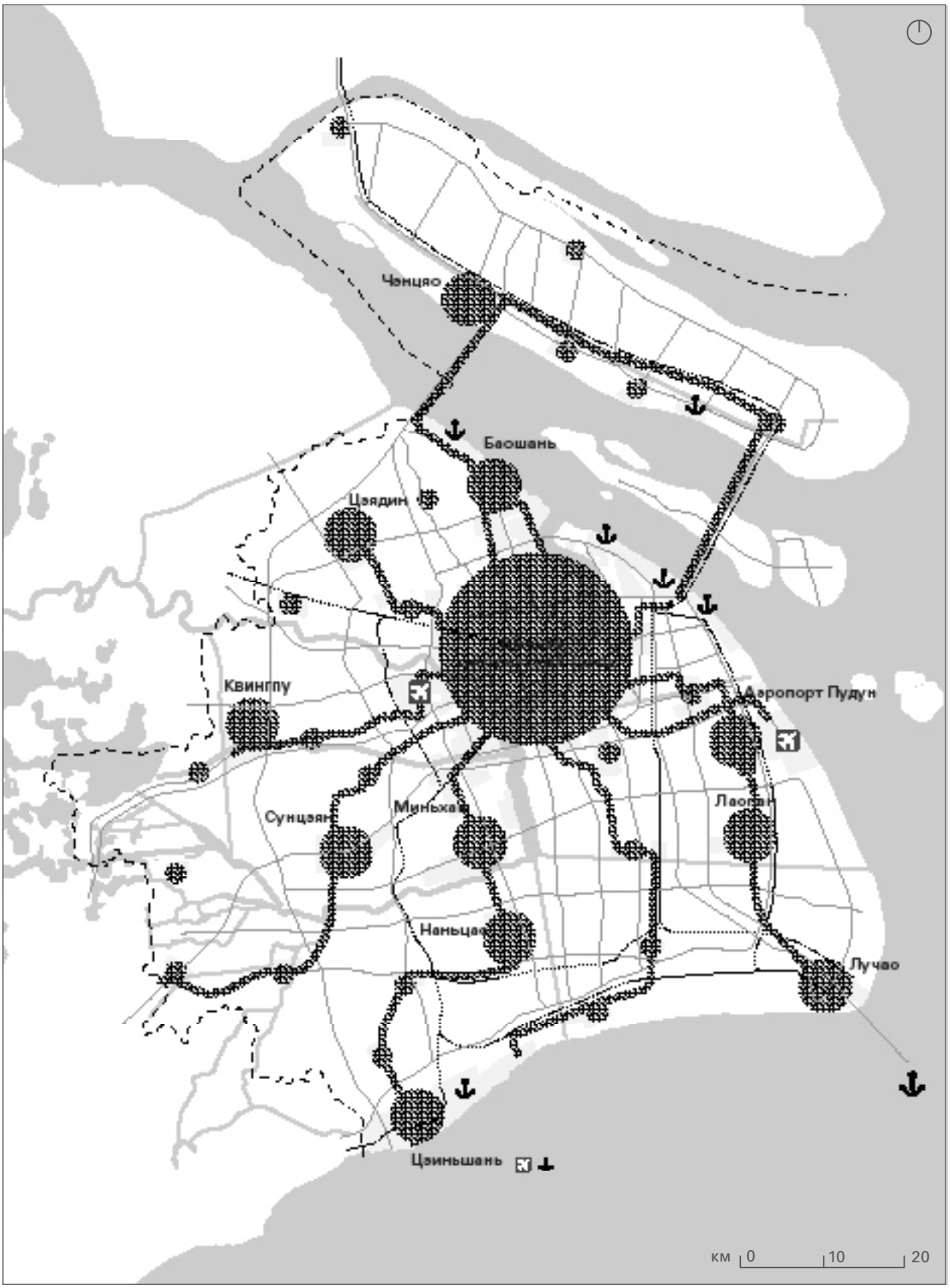
Стратегический план не только формулирует долгосрочные цели, но и описывает принципы их достижения, такие как оптимизация землепользования, обеспечение равномерного роста городских и сельских районов и пр.

По прогнозам, дающимся в плане, к 2020 году в регионе будут постоянно проживать 16 млн человек, из которых 85% составит городское население: 8 млн человек в центральном районе и 5,6 млн в окраинных городах-спутниках. Общая площадь урбанизированных территорий, доступных для градостроительной деятельности, составляет примерно 1500 км^2, из них в центральном районе — 600 км^2.

На данный момент Шанхай значительно превысил целевые показатели по численности населения. В агломерации она уже составляет 23 млн жителей. Промышленный рост провоцирует приток мигрантов из деревни в город. Ежегодно в центральный Шанхай прибывает около 300 тыс. человек, а из центра в периферийные районы и города-спутники переселяется лишь порядка 100 тыс.

В сфере пространственного развития стратегический план выделяет шесть основных задач:

— выполнять городские функции на уровне, подобающем международному экономическому центру;
— гарантировать равномерное и скоординированное развитие городских и сельских районов в регионе дельты реки Янцзы;
— обеспечить гармонию между людьми и природой, сохранение и приумножение зеленых массивов, окружающих поселения, а также озеленение общественных городских пространств;
— усовершенствовать инфраструктуру, следуя принципу «трех портов и двух дорог», где под портами понимаются морской, воздушный и информационный узлы, а под дорогами — железная и скоростная автомобильная;
— создать удобные для жизни районы с чистым воздухом, доступными коммунальными службами,



Распределение точек экономического роста региона в увязке с развитием транспортной инфраструктуры
Distribution of regional economic growth centers linked to transport network developments

Города Шанхайского региона
Cities of the Shanghai region

Линии регионального метро
Regional metro

Автомобильные дороги
Roads

Железные дороги
Railway

качественными домами и развитым общественным транспортом;
— создать комплексный план развития центра Шанхая.

4. Направления развития

Согласно плану Шанхай обеспечит развитие береговой зоны, прибрежных промышленно-торговых кластеров (в частности, Баошан Нью-Сити), зоны свободной торговли Вайгаоцяо, аэропорта Кунган Нью-Сити, морского порта Хайган Нью-Сити, шанхайского химико-промышленного парка в Чанцзян Нью-Сити. Продолжится рост и развитие района Пудун. Основные усилия будут направлены на работу с новыми городами центрального района. Кроме того, в качестве зоны интенсивного развития обозначен остров Чунмин.

Реализация этих планов на пространственном уровне строится по принципу транспортно ориентированного развития. С середины 1990-х годов в соответствии с планом было построено три кольцевые автодороги — вокруг центральной части проятженностью 50 км, внешнее кольцо (100 км) и пригородное (300 км). Активно развивается и рельсовый транспорт — метро и железные дороги.

В документе обозначены следующие направления развития:

1. Регион в целом.
   Наиболее важные направления развития региона дельты реки Янцзы: оси Шанхай—Нинбо и Шанхай—Ханчжоу, а также прибрежная зона. Между Шанхаем и новыми центрами урбанизации планируется наладить автомобильное и железнодорожное сообщение.
2. Центральная городская зона.
   Эта зона должна стать «полицентрической и открытой». При разработке планов землепользования должны быть учтены особенности естественного рельефа, которые предполагается использовать оптимальным образом.
3. Экономика и производство.
   Экономика региона будет развиваться в соответствии с трехчастной моделью: первый пояс в пределах внутренней кольцевой дороги включает финансовый сектор и сферу услуг; во втором (между внутренней и внешней кольцевой дорогой) размещаются высокотехнологичные производства; в третьем, внешнем, находятся в основном предприятия обрабатывающей и тяжелой промышленности.
4. Междугородний транспорт.
   Принцип «три порта, две дороги» поможет Шанхаю стать международным торговым и логистическим центром. Быстрая и удобная сеть перевозок по земле, воде и воздуху свяжет Шанхай с другими городами Китая и всего мира. Морской порт позволит осуществлять контейнерные перевозки в другие страны, а современный аэропорт и информационный узел превратят город в стратегически важную точку на карте Азиатско-Тихоокеанского региона.
5. Внутренний водный транспорт.
   Для поддержки морского порта планируется развитие внутреннего водного транспорта, с акцентом



Направления трудовой миграции в Шанхайском регионе
Labour migration in the Shanghai region

Города Шанхайского региона
Cities of the Shanghai region

Направления миграции из центрального города
Migration from cental Shanghai to regional towns

Направления миграции из других регионов Китая
Migration from other areas of China to the Shanghai region

на контейнерные перевозки. Также будут перестроены и модернизированы речные порты в регионе.

6. Информационный узел.
   В Шанхае будет создана широкополосная, высокоскоростная, интегрированная, клиентоориентированная сеть связи, которая позволит оптимизировать информационные потоки и обеспечит постепенный переход к информационной экономике.
7. Железные дороги.
   Планируется развивать скоростную железную дорогу по маршрутам Шанхай–Наньцзин и Шанхай–Ханчжоу, создав таким образом систему междугородних железнодорожных перевозок. Частью новой системы станут также семь транспортных железнодорожных артерий, в том числе строящиеся линии Цзяннань и Шанхай–Цзяпу и прибрежная линия.

5. Процесс создания документа

5.1. Разработка документа

Для создания плана был учрежден организационный комитет по разработке плана, возглавляемый Хуанем Цзюнем, секретарем Городского комитета Коммунистической партии Китая. В комитет вошли представители различных ведомств, в том числе Городского управления по планированию и земельным ресурсам, Городской комиссии по развитию и реформам, Городского строительного комитета, Городского транспортного комитета, Городского управления по охране окружающей среды и пр.

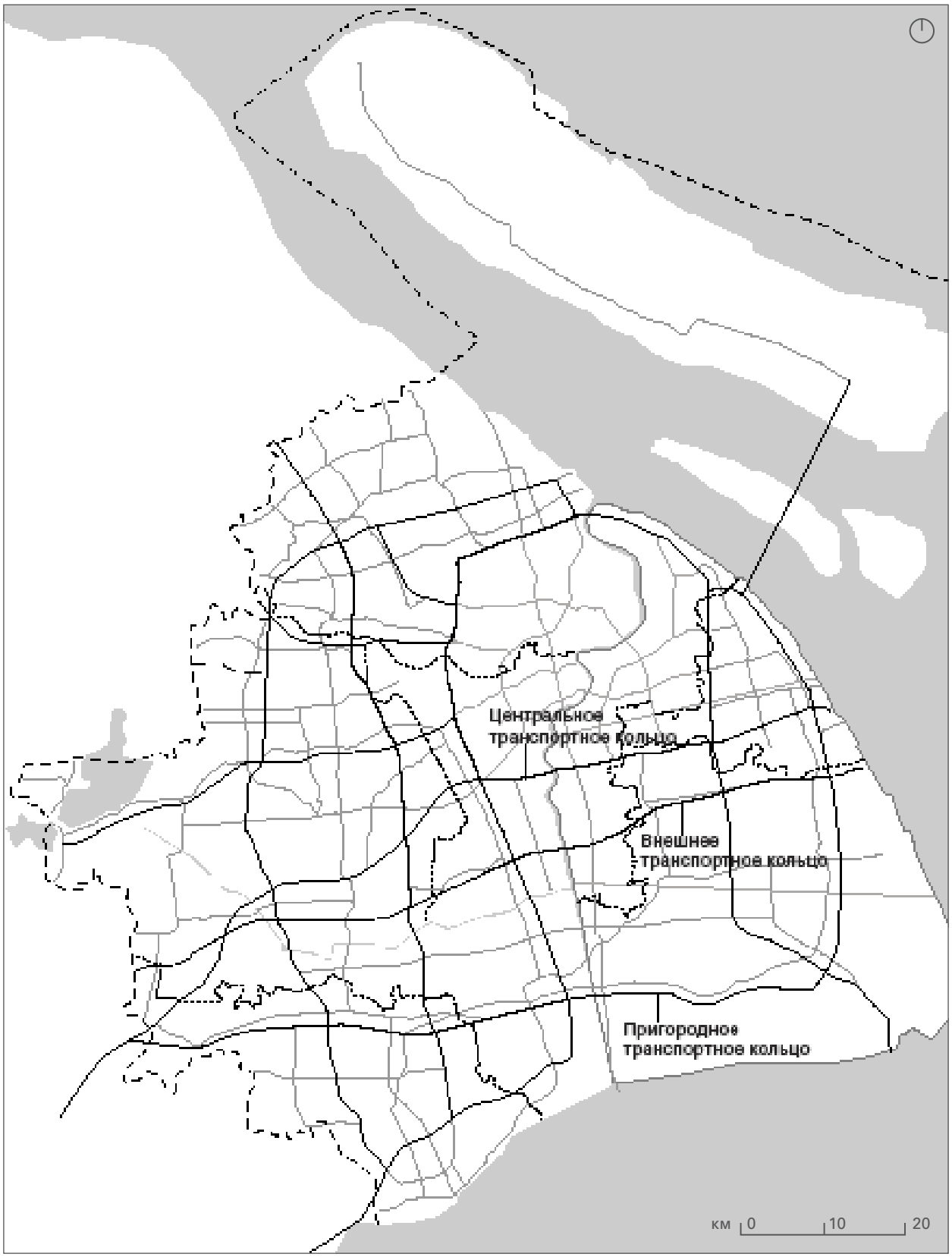
Разработку стратегического плана, а также сбор и анализ необходимой для этого информации организационный комитет поручил Шанхайскому институту городского планирования и дизайна. В 2001 году документ получил одобрение премьера Госсовета КНР Чжу Жунцзи.

В задаче, поставленной организационным комитетом перед создателями плана, основной акцент был сделан на разработке пространственной организации города, а не на экономических и социальных аспектах. Связано это с тем, что такие сферы хозяйственной деятельности, как жилищная, коммерческая и офисная застройка, находятся под меньшим контролем национального правительства.

Для описания региона в документе было выделено несколько важных параметров: рост населения, освоение земель, структура производства и природоохранные зоны. Необходимые данные собирались с помощью геоинформационных систем, полеквых исследований и опросов — в зависимости от специфики района (к примеру, на застроенных городских территориях проводилась оценка работы транспортной системы, необходимости переселения жителей и пр.). Взаимодействие с населением обеспечивалось с помощью анкетных опросов и в некоторых случаях — интервью..

Подобные опросы и обсуждения проводились в следующих случаях:

— если недостаточно было информации об истории, культуре и традициях конкретного района;
— если у властей и общественности была потребность в сборе информации о том, как жители района видят его будущее;



Дорожная сеть Шанхая
Shanghai road network

Основные дороги
Main roads

Скоростные дороги
Experss highways

Кольцевые дороги
Ring roads

— если необходимо было выбрать один из нескольких вариантов устройства общественных пространств района.

В последние годы с развитием информационных технологий городские власти стали использовать интернет в качестве платформы для общественных дискуссий. Обсуждения организуются на правительственных сайтах или с помощью приложений, таких как Weibo и Weixin (также известный как WeChat).

5.2 Утверждение и реализация Стратегического плана развития Шанхайского региона

Стратегический план развития Шанхайского региона был представлен городским правительством на изучение и утверждение в Государственный совет КНР. Документы столиц провинций, городов с населением более миллиона человек, и тех поселений, список которых установлен Госсоветом КНР, должны сперва рассматриваться властями соответствующих городов, провинций и автономных районов, а затем направляться на окончательное утверждение в Госсовет. Планы всех других городов, а также городских уездов должны приниматься руководством провинции, автономного района или города, находящегося в прямой юрисдикции Госсовета.

Поскольку Шанхай и Пекин являются городами национального значения, правительство контролирует планы их развития с особой пристальностью. При принятии стратегического плана проверяется, соответствует ли он стратегии развития провинции. Детальные планы районов города и генпланы городов в составе региона, в свою очередь, должны соответствовать региональной стратегии по основным параметрам: границы природоохранных зон, системы водоснабжения, объекты инфраструктуры и защита исторического наследия. Только в этом случае проекты получают одобрение властей.

В законе прописана возможность дорабатывать документ. Руководство города может вносить в план поправки в соответствии с экономическими и социальными потребностями города, после чего документ снова должен быть утвержден Госсоветом. После чего план обретает статус закона.

Теоретически любые отступления от Стратегического плана приравниваются к преступлению. Тем не менее в особых случаях, при соблюдении необходимых процедур, незначительные отклонения допускаются. Например, когда застройка, не соответствующая плану, уже имеет место, городские власти могут пойти на вынужденные уступки и изменить документ, чтобы он соответствовал действительности. Процесс пересмотра и доработки плана не сильно отличается от его подготовки, но на этой стадии городское правительство играет более активную роль.

5.3 Участники процесса

Шанхайская административная система состоит из четырех уровней: городского, районного, уличного (в сельской местности этому уровню соответствует волостной) и микрорайонного. Уличный — последний уровень, у которого есть официальные представители. Он также является точкой отсчета при проведении переписи населения и других подобных мероприятий.

Согласно порядку разработки стратегического плана, прописанному в законе о городском планировании, он должен создаваться «правительственными организациями в тесном сотрудничестве с экспертами, а решения должны приниматься на научной основе». В процессе подготовки плана руководство города собирает всю необходимую информацию и проводит консультации с заинтересованными городскими структурами. Общественные дискуссии устраиваются уже на стадии разработки детального плана.

Кроме того, реализация плана во многом зависит от участия инвесторов в сфере недвижимости. Инвесторов, в основном иностранных, связывают довольно сложные отношения с государственными властями и предприятиями. Сила зарубежных компаний заключается в их способности выделять значительные средства на строительство, слабость — в недостаточном понимании локальной специфики. Городская администрация, в свою очередь, является землевладельцем и единственной инстанцией, имеющей право выдавать разрешения на строительство.

В целом система планирования любого китайского города ориентирована на правительство, которое играет главную роль в принятии всех решений, касающихся пространственного развития. Экспертное сообщество привлекается на стадии, когда документ уже готов, в основном для проверки на соответствие техническим регламентам. Участие жителей в основном сводится к информированию их о планах государства в области пространственного развития и сбору необходимых в работе над документом статистических данных. В некоторых случаях, например когда стратегия регионального развития затрагивает историческую застройку, имеющую культурную ценность, людей опрашивают с помощью специальных анкет.

За последние 20 лет Шанхай столкнулся с массовым притоком населения, которое выросло более чем в два раза, и пережил строительный бум. В таких условиях долгосрочное планирование, ориентированное на конкретные целевые показатели, проблематично. Стратегический план развития Шанхайского региона был создан на основе жесткого правительственного ограничения численности населения и строгого территориального распределения сфер хозяйственной деятельности и потому оказался не способен реагировать на быстро меняющийся социально-экономический контекст. В результате регулярные обновления документа в соответствии с планом пятилеток свелись главным образом к фиксации уже произошедших неконтролируемых изменений.

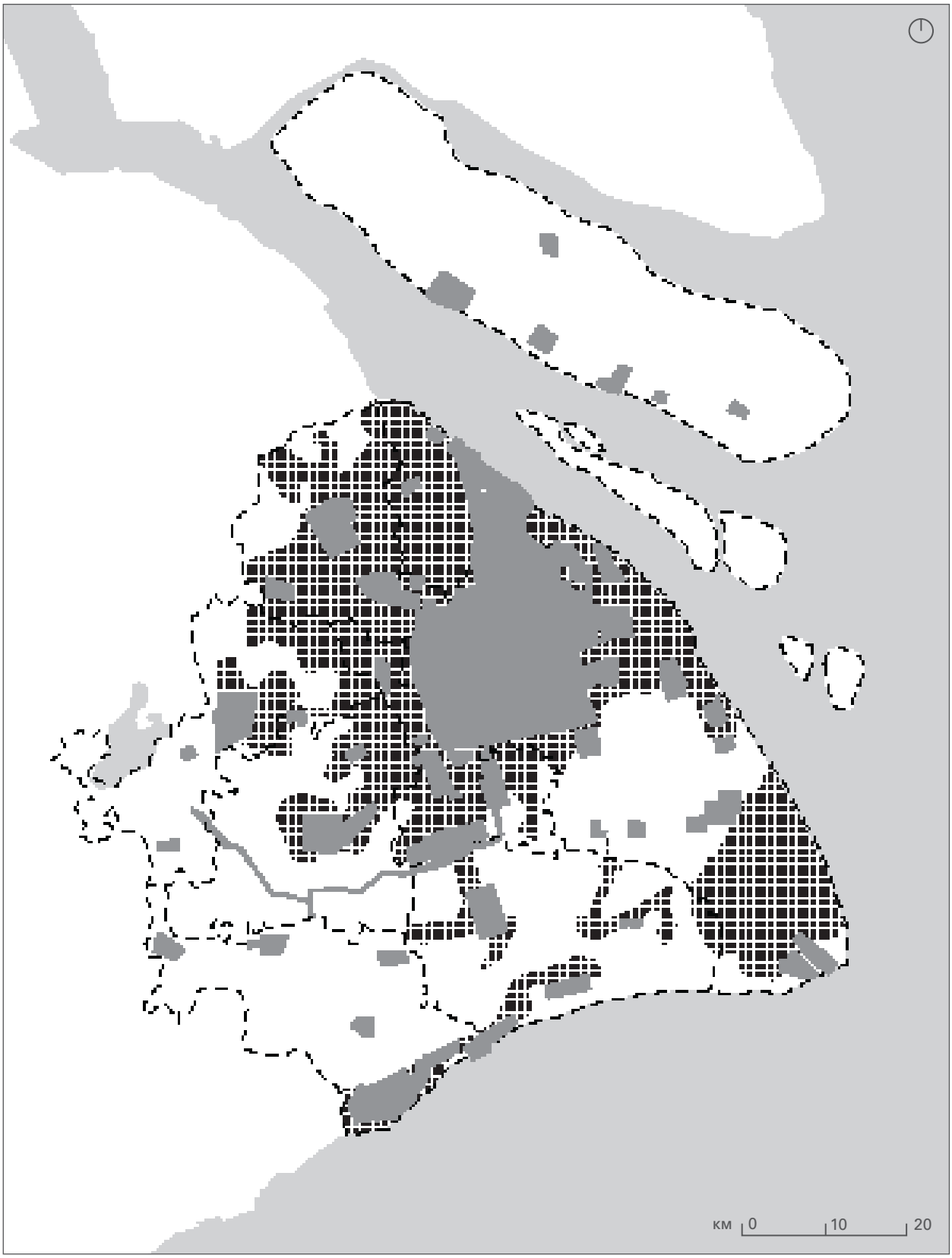
Стратегический план Шанхайского региона фактически оформляет в пространстве установки по социально-экономическому развитию, которые спускаются городской власти центральным правительством. Не случайно, что среди разработчиков документа доминируют архитекторы и градостроители, составляющие основной

штат Шанхайского института городского планирования и дизайна.

При этом самой успешной частью плана является его собственно стратегическая составляющая — взаимоувязанное развитие транспортной инфраструктуры и распределение точек экономического роста. То есть те вещи, которые формируют каркас для пространственного развития, но лишены излишней конкретики.

На примере развития Шанхая видно, что в условиях динамично развивающейся экономики и резкого роста населения доминирующую роль в пространственном развитии территорий все-таки играют рыночные механизмы, а не инструменты планирования. И это даже в условиях довольно жесткой вертикали власти.

Авторы текста
Екатерина Малеева, Ши Янг



Сравнение территории, урабнизированной к 2010 году, с запланированной в Стратегическом плане на 2020 год
The area urbanized in 2010 compared to the regional strategy 2020 plan

Урбанизированные территории Шанхайского региона на 2010 год
Urbanized area in Shanghai region in 2010

Территории планируемой урбанизации к 2020 году по Стратегическому плану развития Шанхайского региона
Planned urbanized area for 2020 according to the Comprehensive Regional Plan

Беседовал
Ши Янг

Ян Лин: В теории мастер-план должен определять развитие города

Yan Lin: Ideally, the master plan should determine a city's development



Ян Лин, старший специалист по городскому планированию, сотрудник Исследовательского института городского планирования Университета Циньхуа.

Какова основная специфика разработки стратегий пространственного развития в Китае?

Система планирования любого китайского города ориентирована на правительство страны, оно принимает почти все стратегические решения. Другая важная особенность китайской модели — скачкообразное развитие городов. В нашей стране любая стратегия развития должна пересматриваться раз в несколько лет — иначе она не будет соответствовать изменившемуся городу. К примеру, район Пудун в Шанхае. Развитие этого района превзошло все ожидания. В последние годы больше внимания уделяется переходу от экстенсивной модели к интенсивной, подобной тем, что существуют в Лондоне или Париже.

С какими проблемами сталкиваются разработчики стратегий?

На стадии написания стратегий развития китайских городов бывает немало проблем. Во-первых, правительство не готово идти ни на какие компромиссы и вместе с тем не всегда способно представить себе в полной мере долгосрочные последствия принятых в этой сфере решений. Городские же власти не хотят вступать в конфронтацию, и в результате генеральный план пишется с учетом прежде всего политических интересов. Другая проблема заключается в непредвиденных обстоятельствах, которые сильно вредят стратегии развития.

К примеру, правительство внезапно решает построить промышленный комплекс международного

В нашей стране любая стратегия развития должна пересматриваться раз в несколько лет — иначе она не будет соответствовать изменившемуся городу

уровня там, где это не предусмотрено изначальным планом, что вызывает цепную реакцию, приводящую к тому, что документ теряет всякий смысл. На стадии планирования предвидеть подобные эксцессы практически невозможно. Другими словами, в теории

стратегический план должен определять развитие города, но в реальности часто выходит наоборот.

Какой у стратегии легальный статус?

После одобрения правительством она обретает силу закона. Процесс ее пересмотра и доработки не сильно отличается от ее подготовки, но на этой стадии городская администрация играет более активную роль. Необходимость внесения изменений в первоначальный документ следует обосновать.

Какова роль различных городских структур и общественности в системе планирования?

Специалисты и эксперты анализируют готовые стратегии в основном с точки зрения их соответствия техническим стандартам и нормам. А любое участие общественности на стадии планирования сведено к минимуму.

Тем не менее на подготовительной стадии правительство старается прозондировать почву на разных уровнях. Консультации с городской администрацией в какой-то степени позволяют учесть мнение общественности, хотя ее представители не участвуют в них напрямую. В некоторых случаях, когда стратегия регионального развития затрагивает исторические территории, имеющие культурную ценность, людей опрашивают с помощью специальных анкет.

Как конкретно создаются и реализуются документы комплексного стратегического планирования в Китае?

Городские органы власти организуют разработку комплексного документа, поручая эту задачу квалифицированному учреждению — проектному бюро (кандидаты для конкурса определяются Департаментом городского планирования)[1]. Проектным бюро в Китае обычно присваивается квалификация A, B или C, в зависимости от количества лицензированных планировщиков, объема финансовой поддержки и т. д. Бюро класса A имеет право создавать планировочные документы любого масштаба, класса B — только для городов с населением менее 200 000 человек, а класса C — только для небольших поселков.

Городские органы власти передают документы территориального планирования на утверждение в вышестоящие инстанции, где, в свою очередь, документы проверяются на соответствие национальной стратегии, направлению развития промышленности, ограничениям на расширение территории и пр. Для столичного города или крупных городов, таких как Пекин или Шанхай, документы должны быть одобрены Государственным советом. Сроки утверждения документа и эффективность процесса его создания варьируются, однако в случае городов особого значения (Пекин, Шанхай) правительство зачастую задает конкретное направление развития, что приводит к внесению многочисленных поправок и затягиванию процесса.

1 В пространственном развитии таких значимых для экономики страны городов, как Шанхай, большое участие принимает правительство КНР, которое инициировало разработку региональной стратегии.

Алексей Муратов,
Ксения Толкачева

Основные тенденции мастер-планирования

Key trends in strategic master planning

Выводы на основе исследования десяти городов мира

Исследование практики стратегического пространственного планирования в десяти мегаполисах, а точнее, агломерациях мира, показывает, что перед ними стоит, в общем-то, одна и та же проблема — необходимость стимулировать рост в условиях ограниченных ресурсов. В первую очередь земельных и финансовых — именно тех основных рычагов, которыми оперируют администрации любых городов. Собственно, дефицит ресурсов и заставляет обращаться к стратегическому планированию — как способу достижения определенных целей при суженной палитре возможностей.

Если в ситуации экономического бума главным драйвером развития становится бизнес, принимающий на себя многие издержки по освоению территорий, то в момент стагнации или спада издержки начинают перераспределяться на значительно большее число игроков. При этом встают вопросы, с одной стороны, оптимизации имеющейся ресурсной базы, а с другой — привлечения новых вливаний. В обоих процессах важную роль играют власти, которые, во-первых, распределяют ресурсы во времени и пространстве, концентрируя их там, где это действительно необходимо (оптимизация), и, во-вторых, стимулируют развитие посредством различных инструментов (привлечение).

В крупных урбанизированных образованиях, таких как рассмотренные в данной главе, ситуация дополнительно усложняется: агломерации или мегагородские регионы, то есть пространственные комплексы с устойчивыми социальными, культурными, хозяйственными, транспортными связями, зачастую включают в себя несколько административно-территориальных единиц. Появляется необходимость создания централизованного органа управления развитием. Этот орган и выступает инициатором разработки различных стратегий, в том числе пространственного развития.

В большинстве случаев — так поступают в семи из десяти примеров, рассмотренных выше, — эту роль выполняет региональная власть. При этом степень вовлеченности представителей органов местного самоуправления, входящих в регион, в процесс подготовки стратегии может быть различной. Иногда представители этих органов, как в случае Большого Ванкувера, непосредственно участвуют в работе, иногда, как в Лондоне, имеют полномочия согласования проекта, иногда, как в Токио, им спускают документ сверху в качестве руководства к дальнейшим действиям.

Comparative analysis of the strategic planning practices of 10 metropolitan areas shows that the cities all face similar challenges in providing growth while being constrained by resources, including money and land. As these resources are within the city government's jurisdiction, strategic planning is a tool for achieving goals and efficiency despite limitations.

The research shows that the development of metropolitan areas with several territorial units requires a centralized authority. This system has two levels – a general strategy at the metropolitan level and more detailed local plans.

The strategies all promote mixed-use development and compact communities that are transit-oriented.

The role of citizens in the strategic planning process is also becoming more prominent, as it allows shifting part of the expenses for city development from the city government to the public and strengthens the legitimacy of both the strategy itself and the authorities executing it.

Hence the research shows that master plan used as a strategic tool fulfills several crucial functions – coordination, forecast, involvement, marketing and politics.

В разработке стратегического мастер-плана также участвуют представители отраслевых ведомств и департаментов, что обеспечивает связь пространственной стратегии с социально-экономической, экологической и другими. Представители этих ведомств могут включаться в проектную команду, так, например, происходит в Токио. В других случаях, как в Сингапуре, стратегия пространственного развития проходит согласования со всеми необходимыми органами правительства. Практически везде, кроме Шанхая, социально-экономическая стратегия является неотъемлемой компонентой мастер-плана.

В изученных практиках просматривается тенденция дальнейшей централизации рычагов управления агломерациями посредством либо их переноса на более высокий (надрегиональный) уровень, либо создания особых (надстроечных) органов, обладающих широкой полнотой власти, либо укрупнения административных единиц. В частности, после реформы 2007 года разработка стратегии развития Большого Копенгагена оказалась в ведении государственного Министерства окружающей среды. По закону, который вступит в силу в 2016 году во Франции, управление агломерациями с численностью населения выше 400 тыс. человек будет осуществляться новыми институциями, перенимающими компетенции властей департаментов и регионов. О необходимости объединения 23 муниципальных образований, формирующих ядро агломерации, все активнее говорят в Токио.

Эта тенденция во многом уравновешена тем, что стратегии пространственного развития зачастую носят довольно общий характер и конкретизируются в родственных российским генпланам документах территориального планирования или землепользования (land-use plans), которые разрабатываются для менее обширных территорий. Даже в унитарном Сингапуре выделено пять «районов-миллионников», и для них на основе мастер-плана подготавливаются свои детализированные градостроительные документы.

Таким образом, система планирования приобретает как минимум двухэтажную структуру: стратегия для агломерации + планы землепользования для более мелких административных единиц. Иногда, как в Токио, данная система наращивается дополнительным «этажом» — стратегией на еще более обширный регион, простирающийся за пределы агломерации.

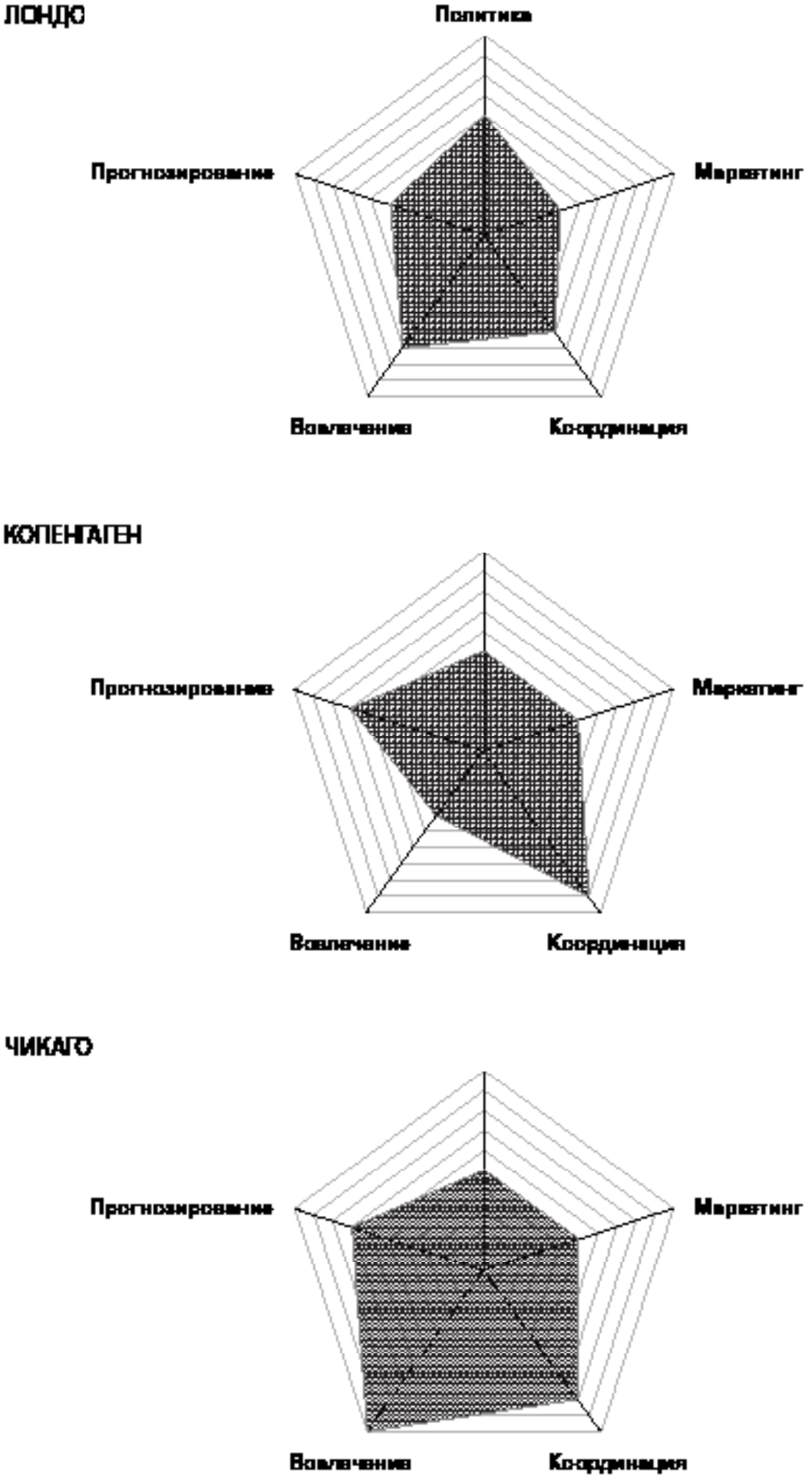
Для описания территорий и закрепления за ними разных характеристик в стратегиях, как правило, используется «средовой принцип». Территории делятся на зоны, исходя из своеобразия среды. Каждая зона подразумевает свои характеристики — плотность, этажность, принципы формирования общественных пространств и пр. Набор характеристик зависит от местных профессиональных традиций. Так, например, в Большом Копенгагене выделяются четыре зоны: внутренний город, внешние районы, зеленые клинья, остальные территории. А в Токио пять: центральная зона, городская среда, прибрежная зона, природная зона и зона малых городов. Важно отметить, что таких зон не должно быть слишком много. Например, при разработке последней версии плана в Мельбурне их количество было сокращено с девяти до пяти. Такой принцип позволяет варьировать подходы к различным территориям, создавая стратегию для большого региона.

Если же говорить о стратегии как способе оптимизации ресурсов, то она, как правило, осуществляется через выделение двух типов зон в пространстве — стимулирования и ограничения развития. В Берлине и Бранденбурге это происходит на основе теории Центральных мест Вальтера Кристаллера, когда в агломерации определяются центры разного порядка, строительство в пределах которых либо поощряется, либо тормозится посредством механизма нормирования. В Большом Ванкувере и Большом Копенгагене обозначены территории возможной урбанизации, при этом расплескивание городской ткани регулируется как нормами, так и ограничением транспортного строительства.

Транспортные разделы занимают в стратегиях особое место. Улично-дорожная сеть, а также линии внеуличного (рельсового) транспорта, с одной стороны, служат для связи обширных территорий, а с другой — являются основным объектом финансирования публичной властью. Они же играют роль драйвера развития. Пример — проект линий легкого метро в Большом Париже, активизирующий становление таких подцентров агломерации, как инновационный кластер Сакле, деловой район Дефанс и пр.

В рассмотренных документах главенствует следующий принцип: сначала инфраструктурное, а затем капитальное строительство. Такой принцип лучше всего реализуется при развитии уже застроенных территорий. Торжествует уплотнительная по своей сути модель компактного города. Она подразумевает в том числе приоритет неавтомобильных способов перемещения, а также стимулирование смешанной застройки, призванной «упаковать» в ограниченные по размеру пространства множество типологий и функций. Такая модель нуждается в постоянной ревизии системы нормирования, зато позволяет избегать высоких расходов на новую инфраструктуру.

Неудивительно, что все большее значение приобретают инструменты управления, а не проекта. Можно сказать, что индустриальный, модернистский, город демонстрирует активную экспансию в пространстве при относительной незыблемости правил игры — установлений, определяющих правовой, технический и нормативный контекст хозяйственной деятельности. В постиндустриальном городе все наоборот — его пространство более–менее незыблемо,



Мастер-план как пять инструментов. Лондон, Копенгаген, Чикаго
Five tools of a master plan. London, Copenhagen, Chicago

динамику же демонстрируют регулирующие механизмы: градостроительные регламенты, правила, нормы и пр.

Так, например, концепция пространственного развития Большого Копенгагена остается неизменной на протяжении уже почти 70 лет. При этом правила игры меняются часто. Это касается и определения показателей плотностей районов застройки, и радиусов доступности различных объектов от остановок общественного транспорта. Например, при экономическом спаде в 1980-х годах минимальное расстояние от остановки общественного транспорта до крупных деловых комплексов было сокращено, что позволило привлечь дополнительные инвестиции в регион. Когда ситуация улучшилась, правило было пересмотрено и снова стало более жестким.

Подвижность правил игры при относительной неизменности пространственного каркаса стимулирует использование инструментов параметрического моделирования. Такие инструменты, как программа Meplan, применяющаяся при стратегическом планировании Большого Лондона, помогают не только увязать плотностные показатели с показателями интенсивности транспортного потока, но и проследить, как те или иные виды использования конкретных территорий отразятся на жизнедеятельности всего мегаполиса.

Другое следствие интенсификации уже застроенных территорий — рост значения коммуникативной составляющей при подготовке и воплощении стратегии, да и других градостроительных документов. Ведь в отличие от девелопмента «в полях», здесь надо учитывать интересы тех, кто уже живет и работает в городе, надо договариваться с ними.

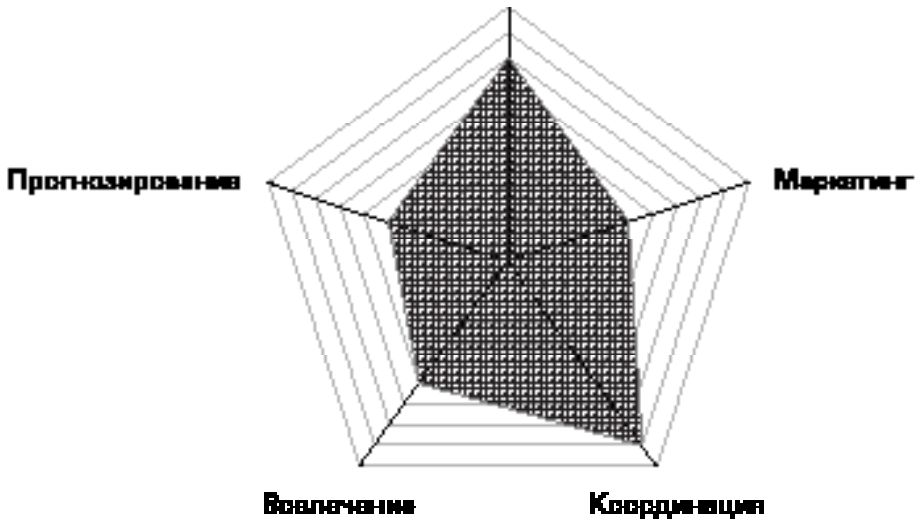
Кроме того, в связи с развитием новых форм коммуникации и с растущей необходимостью разделения расходов по поддержанию жизнедеятельности города между обществом и властью жителей все чаще привлекают к участию в работе над стратегиями развития. К тому же постоянный продуктивный диалог между населением и администрацией укрепляет легитимность и самих документов, и политических институтов. Недаром при разработке своих стратегий власти Чикаго и Большого Ванкувера потратили на консультации с общественностью более трех лет.

Легитимность городской власти, а также прозрачность и верифицируемость поставленных ею долгосрочных целей и задач служат хорошим знаком для инвесторов. Таким образом стратегия привлекает ресурсы. Поддержать этот процесс может некоторая акцентированность на маркетинге территорий. Активная пиар-кампания «Большого Парижа», подкрепленная участием в проекте президента Франции Николя Саркози и международных архитектурных звезд, способствовала росту внимания к инициативе, а значит, и городским проектам, как широкой общественности, так и деловых кругов.

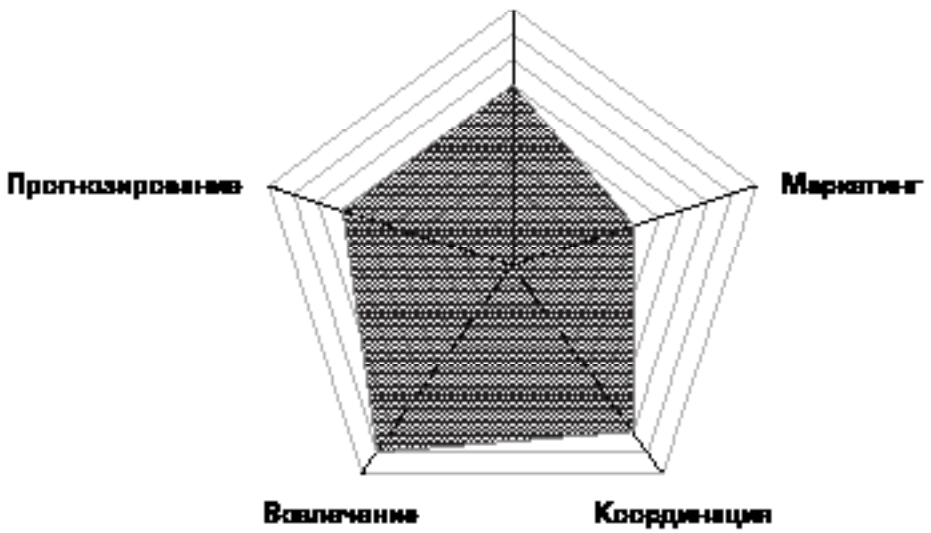
Мастер-план как инструмент. Несколько интересных находок

Основываясь на опыте десяти мегаполисов, рассмотрим, как мастер-план может стать любым из пяти выделенных нами ранее инструментов — координации, прогнозирования, вовлечения, маркетинга и политики.

БЕРЛИН-БРАНДЕНБУРГ



ВАНКУВЕР



ШАНХАЙ



Мастер-план как пять инструментов. Берлин-Бранденбург, Ванкувер, Шанхай
Five tools of a master plan. Berlin-Brandenburg, Vancouver, Shanghai

Инструмент координации

Координация работы аппарата управления позволяет повышать эффективность распределения ресурсов. Важно не только читать документы, выпускаемые профильными департаментами, но и координировать стратегии между собой. Вариант, когда представители нескольких ведомств, курирующих разные направления городской жизнедеятельности, формируют единую команду при работе над стратегией, как это происходит в Токио, представляется наиболее продуктивным.

В таком случае процесс поиска оптимальных решений становится многосторонним, а вовлеченные в работу представители разных ведомств обеспечивают непрерывную обратную связь между департаментами и авторами мастер-плана. Важно это и с точки зрения повышения уровня компетенции управленцев: экономисты учатся мыслить пространственно, а планировщики учитывать в своих картах и схемах хозяйственные и социальные реалии.

Регулярное взаимодействие с нижестоящими уровнями власти, общение с мэрами муниципалитетов и коммун, позволяет не отойти от реальности и правильно расставить приоритеты. Так, в Большом Копенгагене подготовка стратегии начинается именно с этого. Разработчики встречаются с представителями органов местного самоуправления, совместно выявляя основные проблемы, которые непременно должны быть учтены. Муниципалитеты, в свою очередь, получают возможность точнее подстраивать свою деятельность под планы общего развития.

Налажена обратная связь и в Большом Ванкувере, где мэры, готовя градостроительные документы, должны отправлять в «Метро Ванкувер» отчет о том, каким образом принятие этих документов будет способствовать реализации региональных стратегий. Такими отчетами, кстати, полезно обмениваться не только разным уровням власти, но и разным департаментам.

Инструмент прогнозирования

Наличие единой статистической интерактивной базы, где собрано и регулярно обновляется множество данных, позволяет оперативно получать необходимые сведения.

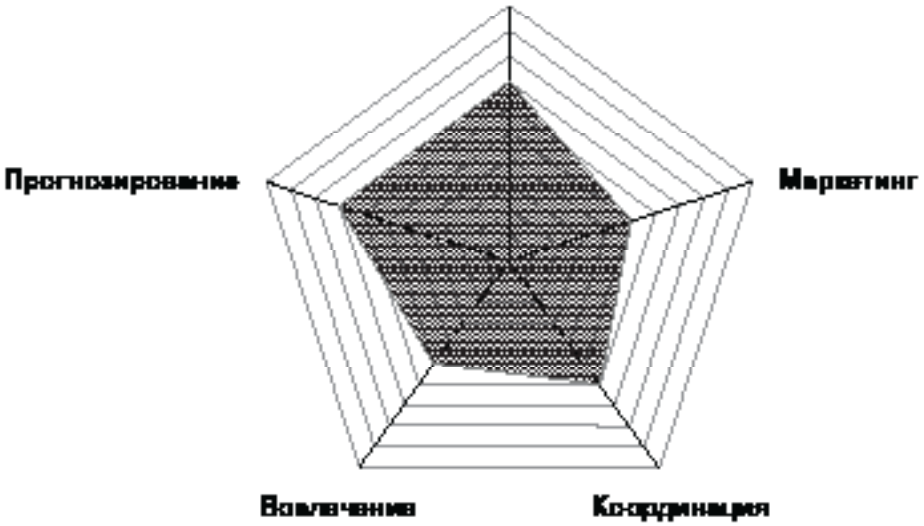
Как говорилось в статье о Париже, одна из проблем стратегического планирования заключается в том, что информация зачастую устаревает раньше, чем документ вступает в действие. Именно поэтому сто́ит уделять особое внимание постоянному информационному сопровождению. Хороший пример — копенгагенская Plansystem DK.

Важна также оценка статистических данных в динамике и сопоставлении с информацией из других областей, когда, например, информация по обеспеченности социальной инфраструктурой «накладывается» на демографические прогнозы. Подобная «стереоскопическая» работа, в частности, велась в процессе подготовки стратегии развития региона Иль-де-Франс (SDRIF).

Инструмент вовлечения

Вовлечение граждан на ранних этапах обеспечивает возможность наиболее полного учета общественного мнения при разработке стратегии. При этом оно облегчает и ее принятие. Заранее снимается множество вопросов, жители чувствуют свою причастность к документу.

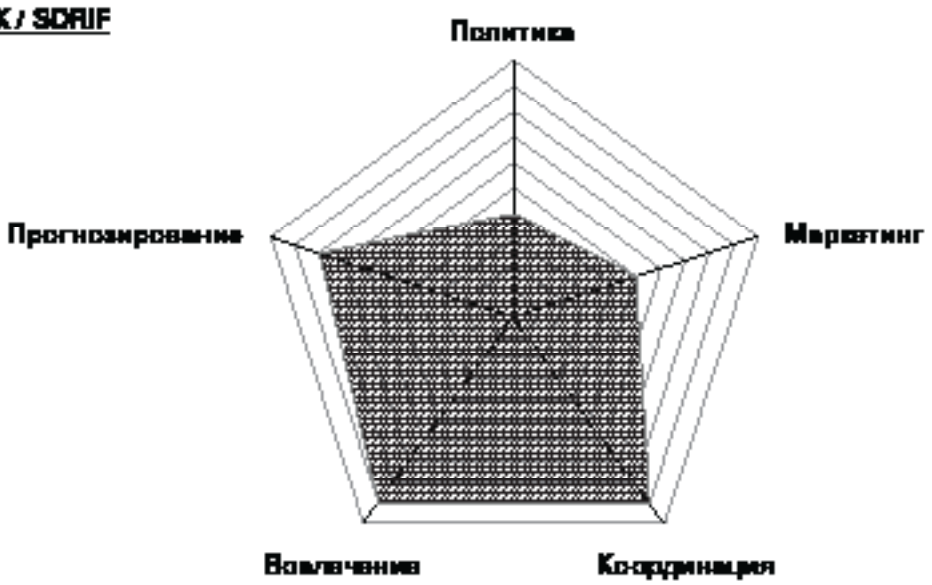
ТОКИО



СИНГАПУР



ПАРИЖ / SDRIF



Мастер-план как пять инструментов. Токио, Сингапур, Париж/SDRIF
Five tools of a master plan. Tokyo, Singapore, Paris/SDRIF

Следует обратить внимание на то, что в большинстве случаев обсуждение с жителями того, каким должен быть город, и обсуждение собственно документа не смешиваются и разведены по разным этапам. Как правило, первое происходит на самой ранней стадии работы, второе — после выпуска одной из редакций стратегии.

Другим важным фактором является доступность и понятность содержания стратегии широкой публике. Многие города специально делают краткие версии (Париж, Копенгаген) или дополняют документ интересными историями и примерами того, как прошлая стратегия способствовала развитию города (Сингапур, Токио, Чикаго).

Инструмент маркетинга

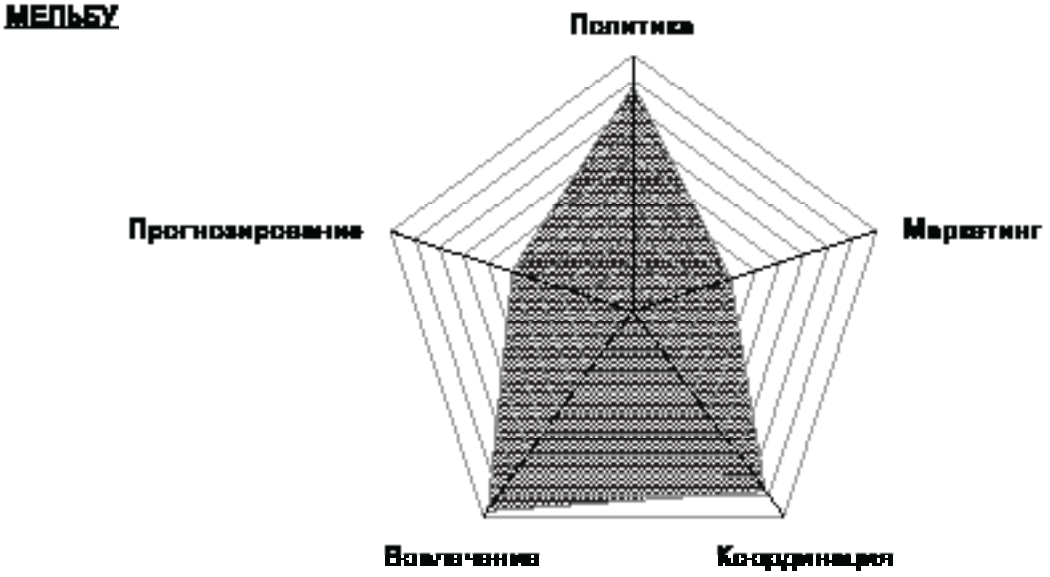
Использование мастер-плана как инструмента маркетинга подразумевает качественную и разнообразную коммуникацию. Всевозможные выставки, публикации в прессе, репортажи на телевидении и онлайн-ресурсы играют очень важную роль. Так в Мельбурне у плана есть свои странички в Facebook, Twitter, Google и даже свой канал на YouTube. Также имеет значение, от чьего имени издается и кем инициируется создание документа. В случае Большого Парижа широкую огласку проект получил во многом благодаря личному участию президента Саркози.

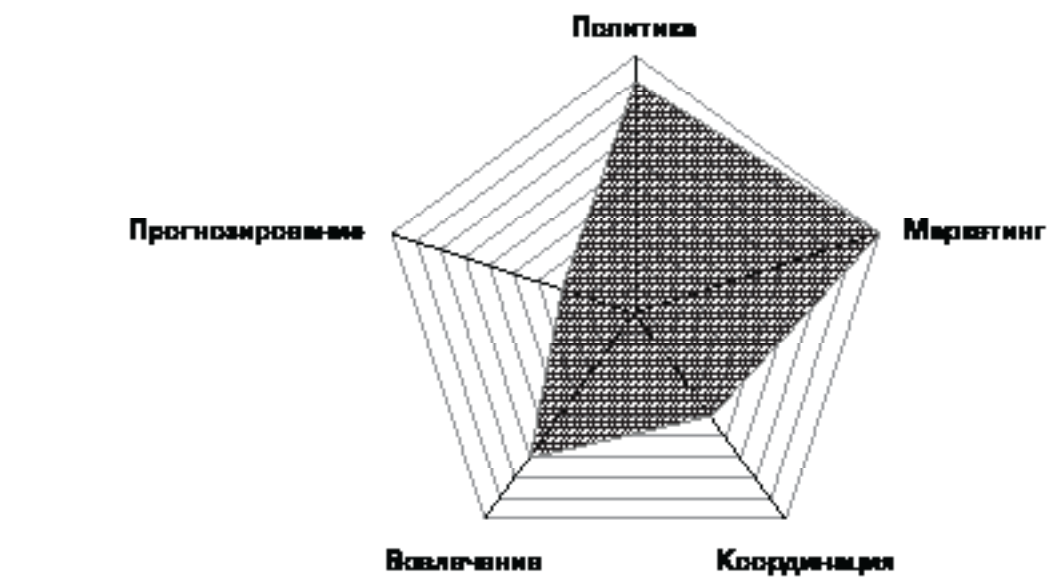
И, конечно, в странах, где английский не является государственным, важно делать хотя бы резюме документа на этом языке. Так поступают в Берлине–Бранденбурге.

Инструмент политики

Издание мастер-плана от первого лица или как минимум позиционирование политического лидера как идеолога и двигателя процесса способны укрепить авторитет городской власти.

Так, в частности, произошло в Лондоне, где Борис Джонсон, услышав мнение избирателей, сместил акценты развития города в сторону создания более равноправной и гуманной среды. Успехи по превращению британской столицы в «самый комфортный глобальный город» не остались незамеченными жителями. Это подтверждает устойчиво высокий рейтинг Джонсона: осенью 2014 года популярность лондонского мэра была почти в два раза выше популярности консервативной партии, членом которой он является, и возглавляющего ее премьер-министра Дэвида Кэмерона.





Мастер-план как пять инструментов. Мельбурн, Париж/Консультация GRAND PARI(S)
Five tools of a master plan. Melbourne, Paris/Consultation GRAND PARI(S)

Как видно на схемах, документы стратегического мастер-планирования выполняют функции пяти инструментов неравномерно, в зависимости от задач, стоящих перед мегаполисами. Немаловажным фактором, обусловливающим роль стратегического мастер-плана, является политическая и административная система, в рамках которых разрабатывается документ
The research shows that master plans work as different tools irregularly depending on city challenges. The key factor that influences the function of a strategy is a political and administrative framework within which it is developed

B

РОССИИ

Александр
Ложкин

Стратегии и реалии: опыт стратегического пространственного планирования в российских городах

Strategies and realities: strategic planning in Russian cities

Стратегический мастер-план (СМП) Перми и сегодня, спустя четыре года после завершения работы над ним, вызывает ожесточенные споры в архитектурно-градостроительной среде. Однако идея стратегического пространственного планирования постепенно овладевает умами градоначальников и губернаторов, и уже несколько городов близки к тому, чтобы начать работу по разработке мастер-планов. Год назад я уже попытался ответить на вопрос, зачем нужно стратегическое пространственное планирование[1]. Нынешняя статья дополняет предыдущую анализом чуть расширившегося российского опыта мастер-планирования, в ней также сделана попытка ответить на многие из возникающих у коллег и городских управленцев вопросы.

1 Зачем и как: генпланирование и стратегическое мастер-планирование // Ложкин А.Ю. Зачем и как. Серия «Библиотека суперпарка». М.: Московский урбанистический форум, 2013.

Беды отечественного генпланирования

Генеральный план — важнейший документ территориального планирования, призванный определять развитие города на 20–30 лет. По закону он обязателен для исполнения всеми городскими службами, и совершить какое-либо несоответствующее ему действие можно только преодолев достаточно сложную процедуру внесения изменений.

Однако в реальности все происходит по-другому: сопутствующий разработке и утверждению генплана всплеск общественной и общественно-профессиональной активности сразу после его принятия сменяется почти полным забвением, а застройка, как и развитие инфраструктуры, часто происходит не в соответствии с генпланом, а по решениям, принимаемых волевым образом. Практически все российские города с численностью населения свыше 500 тыс. человек в течение 2000–2010-х годов разработали либо актуализировали имеющиеся генеральные планы, однако мало где они являются реальным инструментом управления развитием территорий. Вот некоторые причины, приведшие к такому положению дел:

— отсутствие в генпланах целеполагания, что не позволяет правильно определить задачи развития;
— отсутствие сбалансированной картины развития, приоритетов и алгоритма реализации задач;
— избыточное (с запасом на необозримую перспективу) планирование социальной, транспортной, коммунальной инфраструктуры, не подкрепленное реальным финасированием; смешение горизонтов планирования.

This chapter makes an attempt to explain the reasons behind strategic planning in Russian cities. The main findings show that its main purpose is to offer a response for challenges faced by the city. It also helps to determine the purpose of urban development, as well as the tools necessary for its achievement. It is as important as socio-economic planning and should be aligned with it. Russian law does not specify the development of such documents, so cities determined to prepare strategic master plans should do so by taking an alternative route: by finding extra-budgetary funds and including them into general plans or socio-economic strategies.

Amendments to legitimize strategic planning should be introduced into federal law. The law, which does not allow the substitution of extensive development with the consolidation of the existing urban environment, should be reviewed.

The implementation stage of urban planning is also important – a shift to the two-tier model of spatial planning requires the revision of all documents related to territorial development. A master plan should reflect consensus among stakeholders and tools to involve business and local communities in the planning process should be introduced.

Двухуровневая модель территориального планирования

Российское законодательство не требует разработки стратегических документов пространственного развития. Однако, если мы хотим, чтобы генплан из фиктивно-демонстративного документа или документа, занимающегося лишь задачами строительного бизнеса, превратился в инструмент решения городских проблем, неизбежно должен произойти переход от одноуровневой (генплан) к двухуровневой (стратегический мастер-план + генплан) модели территориального планирования городов.

Появление двухуровневой модели связано с тем, что в современном управлении необходимо четко разделять горизонты и методы планирования. В случае краткосрочного и среднесрочного периода (3–9 лет) важно директивное планирование, обязательное для подразделений городской администрации, обеспеченное ресурсами запланированных мероприятий и четким контролем. Долгосрочное планирование — в большей степени индикативно и ориентировано на определенные прогнозные показатели.

В дальней перспективе (от 15 лет и более) в принципе невозможно планировать директивно, жестко определяя места размещения объектов капитального строительства и инфраструктуры. И хотя вероятность реализации целевого прогноза слишком сильно зависит от внешних и внутренних факторов, только с помощью дальней перспективы получится прорисовать реальный сценарий постепенного преодоления негативных последствий экстенсивного технократического развития, происходившего в советский период и продолжающегося сейчас.

Генеральный план в российском законодательстве является документом в первую очередь директивного планирования, определяющим места размещения объектов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры, характеристики и параметры развития территорий. В этой связи представляется ошибочным установление в Градостроительном кодексе срока действия генерального плана не менее чем в 20 лет[2]. На такой период невозможно точно и в полном объеме определить параметры развития территории с той степенью детализации, которая принята в генеральных планах. Даже в советское время, в условиях плановой экономики, генпланы городов исполнялись в расчетный период не более чем на 5–10%, что, безусловно, не является показателем высокого качества планирования.

2 С 1 января 2011 года.

Двухуровневая модель предполагает разведение компетенций по срокам планирования по разным документам: стратегический мастер-план — это целевой прогноз на максимально возможную перспективу (до 40 лет), а генеральный план — директивный план на ближайшую перспективу и индикативный на среднесрочную.

Стратегический мастер-план и генплан

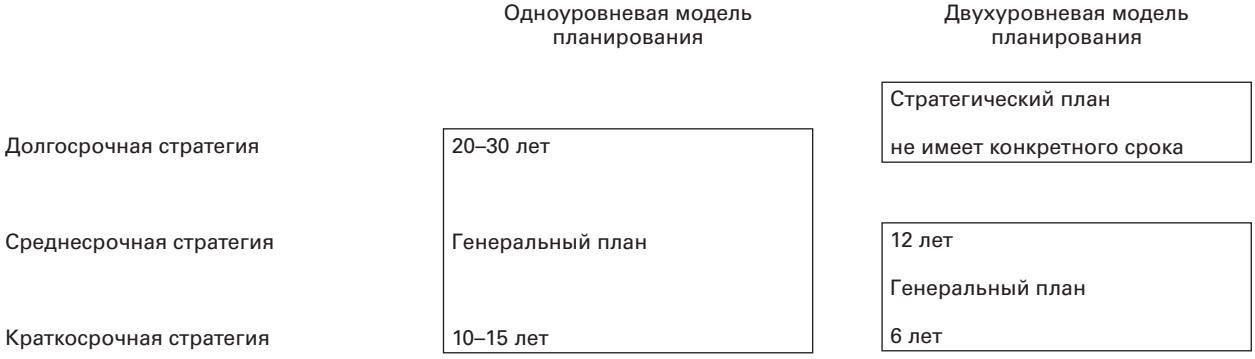
В двухуровневой модели территориального планирования Стратегический мастер-план (или стратегия пространственного развития):

- Определяет цели и задачи градостроительной политики в увязке с социально-экономической политикой города.
- Является не проектом, а целевым прогнозом. Стратегический мастер-план представляет собой не документ территориального планирования, а политическое соглашение.
- Дает общее видение направлений преобразования города в достаточно отдаленной перспективе.
- Содержит целевые установки преобразований и стратегии, а также методы их достижения.
- Исходит из реальных, а не гипотетических ресурсов реализации.
- Не заменяет генеральный план. Генплан является, по сути, инструментом реализации Стратегического мастер-плана. Генплан детализирует и уточняет, в соответствии с имеющимися ресурсами, первые два–три этапа воплощения мастер-плана в жизнь.
- Может корректироваться после выполнения каждого из этапов реализации.

Стратегический мастер-план можно аллегорически представить как видение будущего города при том горизонте планирования, который мы в принципе способны увидеть. Это набор достаточно идеализированных целей и стратегий, дополненных «дорожными картами». Естественно, и видение целей, и механизмы их достижения должны корректироваться по мере приближения к ним.

Генеральный план в такой модели становится планом первых двух-трех шагов к цели. Степень конкретизации этих шагов должна быть различной. Первый этап (3–6 лет) призван содержать набор мероприятий, координированных друг с другом и с циклом бюджетного планирования. Именно эта часть генплана подлежит утверждению, и прописанные в ней мероприятия позже отражаются в планах и программах функциональных органов городской администрации. Планирование этого уровня является в основном директивным и требует построения механизмов контроля за исполнением.

Планирование последующих этапов в большей мере прогнозно-индикативное, а их конкретизация производится по окончании реализации первого этапа. Таким образом, генеральный план из разрабатываемого раз в 20–30 лет документа, который по закону жестко определяет развитие города, а на деле игнорируется, превращается в регулярно (раз в 3–6 лет) актуализируемый реально исполнимый документ.



Одноуровневая (генеральный план) и двухуровневая (стратегический мастер-план + генеральный план) модели территориального планирования городов
One-tier (General Plan) and two-tier (Strategic Master Plan and General Plan) models of spatial urban planning

Курица или яйцо: стратегии социально-экономического и пространственного развития

В июне 2014 г. был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Что общего и в чем различие между стратегиями социально-экономического и пространственного развития и как может происходить их взаимодействие?

Федеральный закон сформулировал понятие «стратегического планирования». Это деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития страны, регионов и муниципалитетов, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития. Установлена система документов стратегического планирования, включающая в себя стратегии, прогнозы и программы различных уровней.

Статья 11 указанного закона предусматривает, что в числе документов стратегического планирования федерального уровня разрабатывается и стратегия пространственного развития Российской Федерации. Однако для регионального и муниципального уровней разработка стратегий пространственного развития не предусмотрена, что представляется досадным упущением. При этом по закону документы стратегического планирования регионального уровня — это схемы территориального планирования субъектов РФ (хотя в силу определенного градокодексом содержания их трудно отнести к стратегическим документам), а у муниципалитетов стратегических документов пространственного развития просто нет. Представляется целесообразным внести соответствующие изменения в закон, предусмотрев если не обязанность, то возможность разработки крупными городами стратегий собственного пространственного развития (стратегических мастер-планов).

Закон устанавливает, что стратегическое планирование осуществляется на основании принципов единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, его результативности и эффективности, прозрачности (открытости), реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей

целям, и на программноцелевом принципе. Все эти принципы могут быть в полной мере отнесены к стратегическому пространственному планированию.

Поскольку Градостроительным кодексом предусмотрено, что подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий социально-экономического развития (ССЭР), необходимо выстроить механизм взаимодействия стратегических социально-экономических и градостроительных документов.

Содержание стратегий пространственного развития (СПР) касается в первую очередь аспектов материальной среды: общественно-деловой, жилой, производственно-складской застройки, транспортных коридоров, природно-рекреационных пространств, принципиальных вопросов размещения объектов федерального, регионального и муниципального значения. Если стратегии социально-экономического развития оперируют в основном количественными показателями, то СПР в большей мере определяют качественные характеристики территорий и объектов, развитие которых прогнозируется в ССЭР.

Отсюда первый вывод: стратегии пространственного развития (стратегические мастер-планы) должны разрабатываться на основании ССЭР. Однако в процессе подготовки СПР могут быть выявлены пространственные ограничения и негативные последствия отдельных решений ССЭР для городской среды. Отсюда второй вывод: ССЭР должны корректироваться после разработки СПР. В идеале обе стратегии разрабатываются параллельно и координируются друг с другом.

Разбор кейсов: мастер-планы Перми и агломерации Березники — Соликамск — Усолье

Опыт разработки стратегических мастер-планов в России пока ограничивается двумя случаями — это широко известная разработка Стратегического мастер-плана Перми в 2008–2010 гг.[3] и менее пока известная разработка Стратегического мастер-плана агломерации Березники–Соликамск–Усолье (БСУ) в Пермском крае (2011–2013)[4].

В обоих случаях проектирование было инициировано региональной властью – губернатором Пермского края Олегом Чиркуновым. И в обоих случаях к нему привлекли известные западные компании: KCAP Architects & Planners в Перми, KK Architects и Buro Happold в БСУ.

В Перми заказчиком мастер-плана выступил муниципалитет, что позже стало поводом для претензий правоохранительных органов и даже возбуждения уголовного дела (в итоге, впрочем, закрытого): разработка такого документа, как стратегический мастер-план, не предусмотрена действующим законодательством. Формально СМП Перми вошел в состав материалов-обоснований Генерального плана города. В БСУ мастер-план был частным заказом от градообразующего предприятия агломерации — объединения «Уралкалий».

Причины разработки мастер-планов

В обоих случаях проекты были призваны дать ответ на серьезные вызовы, вставшие перед городами. Пермь в 2005 году в результате увеличения миграции из города

3 Преобразование города. Стратегический мастер-план Перми – Пермь, 2010. URL: http://permgenplan.ru.

4 Мастер-план городов Березники, Соликамск, Усолье. Разработчики KK Architects и Buro Happold, 2014.

лишилась статуса «миллионника», что было воспринято и горожанами, и властью как опасный сигнал. Мяиграция из Перми связана как с экономическими, так и с бытовыми причинами: в их числе и невозможность реализовать свой потенциал, и недостаточно высокий уровень городских сервисов, отсутствие интересных событий в жизни города, плохое качество благоустройства и городской среды в целом.

Губернатор Олег Чиркунов и сенатор Сергей Гордеев объявили, что Пермь берет курс на повышение привлекательности города (прежде всего для молодежи, как наиболее мобильной части населения). Повышать привлекательность планировалось через реализацию принципиально новых культурной и градостроительной политик, а также с помощью развития образовательного кластера, малого и среднего бизнеса. Соответственно, главной задачей мастер-плана стало определение базового сценария развития Перми как города, привлекательного для жизни, и формирование стратегий, направленных на достижение поставленных целей.

Перед агломерацией Березники–Соликамск–Усолье вызовов стояло больше. Территория агломерации, в которой проживает около четверти миллиона жителей и добывается бóльшая часть калийных и титановых солей в стране, является зоной техногенной экологической катастрофы, вызванной хищнической добычей полезных ископаемых в течение почти столетия. Возникшие в последние годы провалы земли в Березниках и Соликамске связаны с затоплением находящихся под городом (в том числе и под жилой застройкой) выработанных соляных шахт. Прогноз неблагоприятен: в ближайшие годы вновь могут произойти аварийные прорывы грунтовых вод в шахты, при этом место и время катастрофы невозможно предсказать[5].

Другие проблемы агломерации — это высокий уровень загрязнения атмосферы (при неблагоприятном расположении жилой застройки Березников относительно промышленных предприятий), воды, природных территорий, низкое качество жилья, плохой уровень услуг, проблема наследия Усолья и Соликамска, находящегося в полузаброшенном состоянии. Совокупность этих проблем приводит к тому, что население активно покидает агломерацию (убыль населения составила 18% за последние 25 лет) при том, что добыча полезных ископаемых в районе увеличивается и потребность в рабочей силе растет. Таким образом, и здесь в целом задача сводилась к повышению привлекательности городов БСУ как мест для жизни и работы.

5 Такой прорыв состоялся уже перед самой сдачей материала в печать. 18 ноября серьезное затопление произошло на шахте «Соликамск-2».

Сценарии развития

Определение базового сценария развития в Стратегическом мастер-плане Перми основывалось на сопоставлении различных вариантов: дисперсного города, города агломерационного типа, линейного города, компактного города. В качестве базового был принят вариант компактного города с повышением уровня городской активности, необходимого для развития, за счет увеличения плотности застройки на существующих территориях и ограничения строительства на незастроенных землях.

Были определены следующие целевые установки: компактный город; город с квартальной структурой,

имеющей четкое разграничение частных и общественных пространств; повышение разнообразия и качества жилья; среднеэтажная застройка в качестве основной; смешанное (многофункциональное) использование территорий, стимулирующее постоянную активность территорий; открытая сетевая структура города; сбалансированная структура качественного общественного транспорта как средство обеспечения мобильности горожан; полноценные общественные пространства.

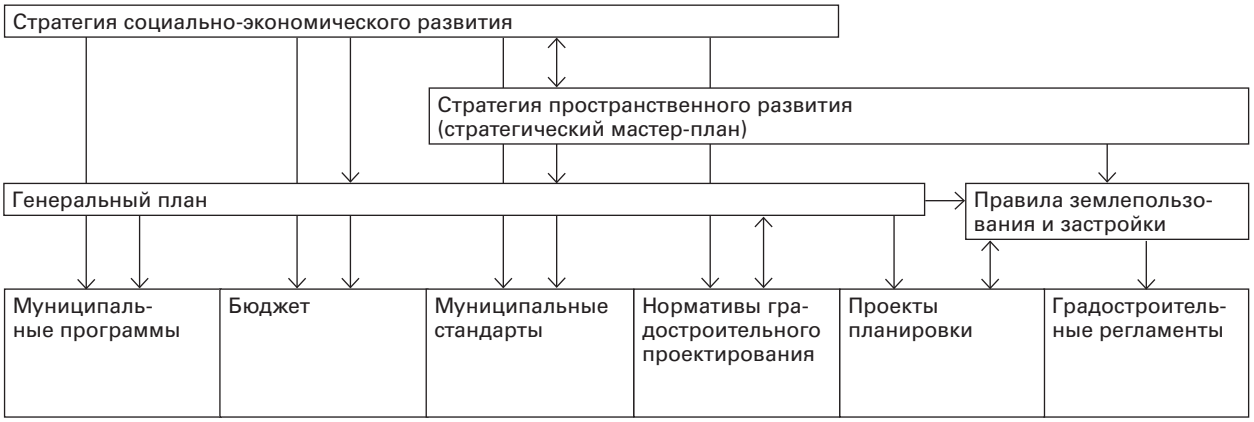
Для определения базового сценария развития агломерации Березники–Соликамск–Усолье в 2011 году был проведен международный конкурс, в финал которого вышли три команды. Все три участника предложили свои сценарии. KCAP Architects & Planners (Нидерланды) сделали вывод, что решение стоящих перед агломерацией проблем (прежде всего экологических и проблем геологической безопасности) в существующих городах невозможно и нужно перенести все три города на новое место. Perkins Eastman (США) предложили создать новый городской центр на почти пустом месте в точке, равноудаленной от всех трех поселений агломерации, обеспечив единство нового города за счет строительства скоростных автомобильных и железнодорожных магистралей. Признанный победителем консорциум KK Architects и Buro Happold (Германия) посчитал необходимым сохранение городов в существующих границах, с повышением качества архитектурной среды за счет интенсификации использования земель и консолидации застройки.

На стадии разработки мастер-плана проектировщики рассмотрели шесть вариантов и выбрали в качестве оптимального «Сохранение сформировавшихся сообществ»: расселение особо опасных зон и уплотнение существующей застройки и инфраструктуры, развитие и усиление собственного характера каждого из городов агломерации. Можно сказать, что и в Перми, и в БСУ восторжествовала концепция компактного города, подразумевающая интенсификацию уже застроенных пространств. Такой подход пока мало распространен в России, зато является базовым для городов, которые признаны мировыми лидерами по качеству жизни (Ванкувер, Копенгаген, Мельбурн и пр.).

Стратегии реализации

Стратегический мастер-план Перми предполагает реализацию девяти взаимосвязанных стратегий преобразования города: красных и зеленых зон, ландшафта и окружающей среды, приоритетов развития, транспорта, общественных пространств, смешанного использования, кварталов, наследия и периферийных территорий. В рамках каждой стратегии устанавливаются правила работы с пространственными компонентами и приоритеты развития. Таким образом, стратегии показывают последовательный путь к достижению обозначенных в СМП целевых установок качества.

Стратегический мастер-план БСУ содержит раздел «Физические преобразования», включающий в себя блоки «Городская структура», «Стратегия развития жилищного фонда», «Ключевые проекты», «Ландшафт и окружающая среда», «Транспорт», «Коммунальные услуги». В документе уделено внимание социально-экономическим вопросам



Комплексная система документов управления развитием территорий
Document framework for managing territorial development

и вопросам обеспечения территории инженерной и социальной инфраструкторой, что было оставлено разработчиками СМП Перми за скобками. В СМП БСУ есть раздел «Осуществление», в котором расписаны этапы реализации мастер-плана, однако и приоритеты, и этапы реализации прописаны в данном документе слабее, чем в СМП Перми.

Реализация

Мастер-план БСУ разработан совсем недавно, поэтому пока можно говорить только об описанных в нем возможных способах реализации предложенных мероприятий. В частности, мастер-план рекомендует создать Агентство развития трех городов, которое будет координировать стратегии и осуществлять интегрированные инвестиции в социальные услуги — при том, что муниципалитеты сохранят свои полномочия и бюджеты для развития инфраструктуры и содержания имеющихся служб. Кроме того, предлагается четыре модели осуществления СМП, в зависимости от степени готовности государства (муниципалитета) нести затраты капитального характера и степени государственного контроля (см. с. 325).

С момента создания СМП Перми прошло больше времени — он почти полностью переведен в нормативные градостроительные документы, соответствующие требованиям российского законодательства. На его основе в 2010–2013 годах были разработаны генеральный план, план реализации генерального плана, местные нормативы градостроительного проектирования, проекты планировки

различных типов территорий, в том числе центра города, реконструируемой застроенной территории периферии центра, районов частного сектора срединной и окраинной частей города. В рамках проектов планировки были разработаны градостроительные регламенты, реализующие концептуальные решения СМП для разной типологии застройки. В 2010–2012 годах в муниципалитете Перми работала комиссия по реализации СМП, и положения мастер-плана были отражены в нормативных документах, связанных с благоустройством, строительством инженерной и социальной инфраструктуры. Наконец, в 2013–2014 годах были разработаны проекты охраны объектов культурного наследия и проекты достопримечательных мест с четкой регламентацией застройки территорий[6].

Генеральный план Перми

Имеет смысл чуть более подробно остановиться на Генеральном плане Перми, разрабатывавшемся на основе Стратегического мастер-плана и параллельно с ним (см. схему на с. 327) командой муниципального «Бюро городских проектов» под руководством Андрея Головина[7].

Было решено, что срок действия Генерального плана – 12 лет, а его первого этапа – 6 лет. Это позволило сделать документ максимально предметным. Строительство социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры и других объектов местного значения на первые 6 лет было прописано очень конкретно: с указанием каждого объекта, характеристик и стоимости мероприятий. Все предложения, с одной стороны, предполагали реализацию стратегий мастер-плана, а с другой — учитывали планируемые возможности бюджета. Принятый затем план реализации генплана детализировал состав первоочередных мероприятий и переводил их в конкретные муниципальные программы.

В генеральный план была заложена достаточная доля гибкости: в схеме функционального зонирования территория города была разделена на стандартные территории нормирования, для каждой из которых определены параметры развития (плотность застройки, обеспеченность объектами озеленения, социальной и инженерной инфраструктурой, потребности в ресурсах и т.п.), взаимно увязанные в параметрическую модель. Это позволяет быстро оценивать последствия тех или иных предложений по развитию территорий или управленческих решений.

Так, в сентябре 2013 года «Бюро городских проектов» провело оценку 16 предложений по внесению изменений в Генеральный план Перми. Анализ позволил оценить масштаб необходимых бюджетных инвестиций по строительству объектов соцкультбыта и дорог для реализации поступивших предложений. В частности, было определено, что реализация предложения Группы Компаний ПИК по застройке территории бывшего аэропорта Бахаревка, не предусмотренной Генеральным планом, повлечет за собой рост расходных обязательств муниципалитета на 15 млрд руб. При использовании традиционной модели генпланирования произвести подобную оценку можно было бы только после разработки детального проекта планировки территории.

6 Автор этой статьи участвовал в разработке документов, реализующих СМП Перми, работая в муниципальном учреждении «Бюро городских проектов» и в краевом Центре охраны памятников. Подробнее с документами, реализующими СМП Перми, можно ознакомиться на сайтах www.permgenplan.ru и www.permkrai.ru/people/ministryofculture/?id=20.

7 Генеральный план Перми. Пермь, 2011. URL: http://permgenplan.ru.

Пермь

Раздел 1. Введение	
1.2.	Целевые установки качества
1.3.	Структура мастер-плана
1.4.	Стратегии — инструменты управления
1.5.	Действовать сейчас! Позиционирование приоритетных проектов
1.6.	Объем работы и реализация мастер-плана
Раздел 2. Контекст	
2.1.	Контекст и тенденции
2.2.	Преимущества компактного города
2.3.	Альтернативный потенциал развития
Раздел 3. Стратегии	
	Структура качественного преобразования
3.1.	Стратегия красных и зеленых зон
3.2.	Стратегия ландшафта и окружающей среды
3.3.	Стратегия приоритетов развития
3.4.	Стратегия транспорта
3.5.	Стратегия общественных пространств
3.6.	Стратегия смешанного использования
3.7.	Стратегия кварталов
3.8.	Стратегия наследия
3.9.	Стратегия периферийных территорий
Раздел 4. Примеры	
	Глоссарий и библиография
	Приложения
A.	Жильё
B.	Ландшафт
C.	Правила застройки кварталов
D.	Периферийные территории
E.	Общественное пространство
F.	Транспорт
G.	Наследие
H.	Экономика города
J.	Приоритетные проекты
K.	Карты

Березники–Соликамск–Усолье

00 Сводное резюме	
01 Введение	
01.1	Контекст проекта и границы проектирования
01.2	Исходное положение
01.3	Программа
01.4	Вызовы
01.5	Подход
01.6	Целевые установки
01.7	Видение
02 Анализ нынешней ситуации	
02.1	Безопасность и ограничения
02.2	Состояние зданий
02.3	Культурное наследие
02.4	Анализ городской ткани
02.5	Характеристика ландшафта
03 Физические преобразования	
03.1	Городская структура
03.2	Стратегия развития жилищного фонда
03.3	Ключевые проекты
03.4	Ландшафт и окружающая среда
03.5	Транспорт
03.6	Коммунальные услуги
04 Социально-экономические преобразования	
04.1	Отдых и досуг
04.2	Социальная инфраструктура
04.3	Экономическое развитие
05 Факторы, способствующие осуществлению	
05.1	Управление
05.2	Осуществление
Приложение	

Содержание двух Стратегических мастер-планов: Перми и агломерации Березники–Соликамск–Усолье
Contents of two Strategic master plans: Perm and Beresniki-Solikamsk-Usolye aglomeration

Проблемы реализации

Одной из главных трудностей, с которыми столкнулись власти при воплощении в жизнь Стратегического мастер-плана Перми (и с которыми еще предстоит столкнуться властям БСУ), стала реализация предложений по консолидации и уплотнению на существующих застроенных территориях.

Указанные территории сегодня размежеваны, и большая их часть принадлежит на основании права совместной собственности владельцам квартир в многоквартирных домах. Российское законодательство предусматривает обязательное согласие всех собственников многоквартирного дома на использование общедомового имущества, в том числе на использование земельного участка для строительства или на отторжение части земельного участка. Кроме того, общественное мнение в России настроено крайне негативно по отношению к любым проектам уплотнительной застройки, а стоимость владения земельным участком крайне необременительна для собственников квартир[8].

Тем не менее существуют причины, по которым данная ситуация должна измениться:

1. Происходит и будет происходить постепенное повышение земельного налога и, соответственно, стоимости владения недвижимостью, что будет стимулировать собственников избавляться от неэффективно используемой («лишней») части придомовой территории и выводить ее в рынок.
2. Налицо прогрессирующее обветшание жилищного фонда многоквартирных домов, большая часть которых построена в 1960–1970-е годов как дома с ограниченным сроком службы. При этом государство постепенно устраняется от участия в капитальном ремонте и реконструкции жилья, сокращая соответствующие федеральные и региональные программы. Соответственно, бремя ремонта и содержания зданий ложится на собственников квартир, а реконструкция домов с расширением и использование придомовой территории для нового строительства могут быть эффективным способом переноса затрат собственников на девелоперов.

Представляется целесообразным инициировать внесение изменений в федеральное законодательство, позволяющее снять «право вето» отдельных собственников помещений в многоквартирном доме на использование общедомового имущества с установлением разумного числа голосов (1/2, 2/3 или 3/4), необходимого для принятия решения о таком использовании.

При этом необходимо осуществить работу по установлению ограничений (предельных параметров и видов разрешенного использования) в правилах землепользования и застройки, которые гарантировали бы, что уплотнение застройки не повлечет за собой ухудшение условий проживания жителей многоквартирных домов.

Другой серьезной проблемой стала неустойчивость градостроительной политики при изменении политической конъюнктуры. После того, как в Пермском крае был избран новый губернатор Виктор Басаргин, в городскую администрацию поступили требования о реализации популистских решений, которые противоречат концепции

8 Подробнее см: Реконструкция микрорайонов: теория и практика на примере Перми // Ложкин А.Ю. Зачем и как. Серия «Библиотека суперпарка». М.: Московский урбанистический форум, 2013.



Модели осуществления Стратегического мастер-плана агломерации Березники–Соликамск–Усолье
Action plans (Bereznyaki-Solikamsk-Usolye Master Plan)

компактного города и влекут за собой негативные долгосрочные последствия для экономического и пространственного развития Перми.

В этой ситуации Генеральный план показал свою жизнеспособность и гибкость, позволив быстро просчитать стоимость бюджетных инвестиций, которые необходимы для освоения «свободных» территорий. Однако, под нажимом краевых властей в генплан все же были внесены изменения, не подкрепленные реальным бюджетным финансированием. Планомерная, осознанная и предъявленная городским сообществам градостроительная политика сменилась политикой сиюминутных решений, при которой ни долгосрочное, ни краткосрочное планирование в принципе не имеют смысла.

Стратегия — документ согласия городских сообществ

С подачи разработчиков, голландской компании KCAP, Стратегический мастер-план Перми позиционировался как политическое соглашение муниципалитета и основных сторон, участвующих в развитии города[9].

В большинстве российских городов ключевыми игроками, интересы которых учитываются в программах развития, являются бизнес и власть. Третий участник процесса — горожане — лишен действенных инструментов продвижения своих интересов. Существующие легальные процедуры их защиты (например, публичные слушания) атрофированы и редко влияют на принимаемые решения. Мастер-план должен был изменить эту ситуацию и стать

9 Эта позиция изложена, в том числе на сайте Администрации города Перми на странице, посвященной мастер-плану: URL: www.gorodperm.ru/economic/building-up/genplan/master_plan.

своеобразным документом согласия, снимающим возможные конфликты на самой ранней стадии планирования.

Но таким документом мастер-план не стал. Он не был принят крупными девелоперами, поскольку не учитывал их сложившиеся бизнес-схемы (и не предлагал новые). Не получил он поддержки и значительной части горожан.

Рынок строительства недвижимости в Перми, как и в большинстве российских городов, серьезно монополизирован, на нем доминируют пять крупных компаний. Основная стратегия игроков заключается в минимизации затрат (в первую очередь путем освоения недорогих незастроенных территорий на окраине с перекладыванием возникающих инфраструктурных издержек на муниципалитет) и увеличении прибыли через повышение этажности строящихся объектов. Естественно, положения мастер-плана, продвигающего идеи компактного города и среднеэтажной застройки, плохо увязывались с позицией застройщиков.

Лоббистских возможностей крупнейших строительных компаний Перми не хватило на то, чтобы предотвратить появление мастер-плана, но их сил оказалось вполне достаточно, чтобы организовать активную оппозицию продвигаемым в нем идеям. Избежать этого конфликта можно было бы, предложив застройщикам новую экономически просчитанную и административно поддерживаемую бизнес-модель, эффективную в условиях, предлагаемых мастер-планом. Одновременно, стимулируя развитие малого и среднего бизнеса в строительной отрасли, можно было бы демонополизировать рынок.

Несмотря на то что Стратегический мастер-план Перми смещал баланс интересов в пользу горожан, власти не сумели должным образом объяснить это пермякам. Хотя документ разрабатывался в условиях беспрецедентной для России информационной открытости (промежуточные редакции СМП публиковались на сайте и представлялись экспертному сообществу, были обсуждения на телевидении и в СМИ), взаимодействие с общественностью было все же недостаточным. Местное архитектурное сообщество, воспитанное на градостроительных идеях советского периода, не было готово к смене урбанистической парадигмы и встало в жесткую оппозицию мастер-плану[10]. Значительная часть городского сообщества, традиционно восприимчивого к мнению людей, считающихся экспертами на местном уровне, также оказалось негативно настроенной по отношению к документу.

Этот негатив можно было бы снять своевременным (в самом начале разработки СМП) созданием систем подробного информирования горожан о проекте, мониторинга общественного мнения, обратной связи с горожанами, организацией общественного обсуждения концепции мастер-плана на ранних стадиях его разработки. Но это не было сделано. Коммуникация властей с городскими сообществами была, в основном, сведена к грубой пропаганде идей мастер-плана. Контрпропаганда, нередко спонсируемая заинтересованными в освоении свободных территорий застройщиками, оказалась эффективнее. Вывод, который следует сделать из пермского опыта: необходимо на ранних стадиях разработки создать информационный центр, который бы выполнял перечисленные

10 См. например: Бедное голландское. Стратегический план развития Перми выполнен иностранными архитекторами непрофессионально // Пермская краевая газета «Звезда». 2010. 19 февраля. № 19 (31583). URL: http://zwezda.perm.ru/newspaper/?pub=432.



Схема последовательно-параллельной разработки стратегического мастер-плана и генерального плана Перми (Андрей Головин)
Diagram of consecutive-parallel development of the Strategic Master Plan and General Plan in Perm (Andrey Golovin)

выше функции. Важно также, чтобы декларируемые идеи излагались на простом, понятном большинству горожан языке: огромное число непонятных схем и «птичий» язык, которым описывается содержание российских генпланов, не способствуют налаживанию полноценной коммуникации с горожанами. Мастер-план Перми был изложен доступным языком, но имел слишком большой объем, чтобы его могли воспринять неспециалисты.

Модель согласования интересов различных сообществ при разработке документов пространственного развития может выглядеть так, как показано на рисунке на странице 329.

Центральная роль принадлежит рабочей группе, в которую входят представители муниципалитета и региональных властей, городских сообществ, разработчики, основные эксперты. Разработчик находится в постоянном контакте с функциональным органом муниципалитета, отвечающим за градостроительство и пространственное развитие, представляя рабочей группе промежуточные и финальную редакцию своей работы.

Рабочая группа занимается следующим:

— дает рекомендации и техническое задание;
— обсуждает варианты проектных предложений;
— рассматривает проектные предложения;
— учитывает и оценивает поступающие замечания и предложения;
— координирует участие подразделений муниципалитета в разработке проекта;

— вырабатывает или оценивает предложения по межмуниципальному сотрудничеству и координации действий муниципалитета и региона.

При рабочей группе создается экспертный совет, который дает рекомендации по реализации проектов планировок, крупных архитектурно-строительных проектов в период подготовки мастер-плана и генплана; готовит предложения в мастер-план и генплан; рекомендации по разработке нормативно-правовых документов и пр.

Рабочая группа осуществляет информирование горожан через создаваемый «Информационный центр градостроительной деятельности». Этот центр рассказывает жителям о том, что происходит, проводит опросы, обсуждения, круглые столы, осуществляет мониторинг общественных настроений, сбор предложений от граждан — одновременно являясь инструментом обратной связи рабочей группы с населением. Также важным представляется создание связи «рабочая группа — бизнес» и института (им может быть департамент экономики мэрии), разрабатывающего бизнес-модели, соответствующие концепции мастер-плана, и внедряющего методы стимулирования перехода бизнеса на эти новые модели.

Стратегическое пространственное планирование необходимо для преодоления вызовов, стоящих перед городами. Оно позволяет определить цели развития городской среды, задачи и способы достижения поставленных целей. Оно столь же необходимо, как и социально-экономическое планирование, и должно происходить во взаимосвязи с ним.

Российское законодательство не предусматривает разработки подобных документов, поэтому городам, решившимся на подготовку мастер-планов, приходится искать обходные пути: готовить их за счет внебюджетных источников, в составе материалов обоснований генерального плана или в рамках стратегий социально-экономического развития. Чтобы легитимизировать работу над мастер-планами, необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон о стратегическом планировании.

Важен аспект реализации: переход к двухуровневой модели пространственного планирования требует переосмысления содержания подготавливаемых документов управления развитием территорий. Необходимо отказаться от многих привычных шаблонов, определить роль каждого из документов в системе управления, устранить дублирующее регулирование, которое еще встречается сегодня.

Мастер-план как документ не регулирующий, но политический, определяющий специфику развития города на десятилетия вперед, должен быть документом общественного согласия. И для этого необходимо своевременное создание инструментов, обеспечивающих полноценное реальное участие городских сообществ и бизнеса в процессе его подготовки.



Система согласования интересов при разработке мастер-плана — генплана
Collaboration mechanism for developing a masterplan and general plan

B

MOCKBE

Анна
Броновицкая

Планирование Москвы: от Ленина до Лужкова

Moscow city planning from Lenin to Luzhkov

В 1918 году, вскоре после переезда советского правительства в Москву, сразу встал вопрос о том, как преобразовать торговый и промышленный центр Российской империи в столицу первого в мире социалистического государства. Первый ответ был предложен академиком И. В. Жолтовским, посчитавшим, что лучше всего будет сохранить и усилить историческую радиально-кольцевую планировку, доведя ее до полной регулярности. Идея уподобить планировку социалистической столицы Городу Солнца понравилась Ленину, как раз тогда увлекавшемуся одноименным сочинением Томмазо Кампанеллы. Но уже скоро пришлось задуматься о том, что умозрительную ренессансную модель, рассчитанную максимум на несколько десятков тысяч населения, очень непросто увязать с нуждами многомиллионного города XX века.

Дискуссии о том, как именно это делать и не лучше ли все же перейти к другому типу планировки, шли до 1932 года, пока не появилась концепция «сталинского» плана реконструкции Москвы. Правда, во второй половине 1950-х, после перехода к индустриальному домостроению, повлекшему за собой кратное увеличение территории города, эти споры возобновились. Обсуждались в основном следующие вопросы:

— Что такое центр и каким он должен быть? Нужен один центр или несколько?
— Каков масштаб функционального зонирования? Делить ли на зоны производства, жилья и отдыха весь город или же привязывать жилье и рекреационную инфраструктуру к местам приложения труда?
— Как организовать перемещение по городу? Чему отдать приоритет — развитию транспорта и строительству дорог или же уменьшению необходимости для жителей покидать свой район?
— Какова необходимая плотность застройки и ее этажность?
— Что делать с исторической застройкой? Заменять ли ее полностью на новую, сохраняя только отдельные памятники, или оставлять как свидетельство исторической памяти?
— Нужно ли искусственно сдерживать рост населения, а если да, то какими методами?
— Как использовать Подмосковье? Чем оно должно быть в первую очередь: поставщиком продуктов в столицу,

City planning was introduced to Moscow in the 18th century, but the most interesting transformations of the city took place during the Soviet times. During most of the 20th century, Moscow's general plans had strong ideological features, beginning with the 1923 plan by A. Schusev and I. Zholtovsky, which proposed to organize the capital of the first socialist state in the vein of Tommasso Campanella's utopian City of the Sun, which was laid out with a radial structure.

Subsequent plans have determined the face of Moscow we see today. Some of their most remarkable aspects include the transformation of agricultural lands into habitable districts, as seen in Stalin's reconstruction plan of 1935. This entailed massive residential construction in response to industrialization and a shifting of the city center to the southwest, with the Moscow State University campus and Luzhniki Stadium appearing in 1957, and finally the actualization of historical heritage and the introduction of residential "micro-districts" in 1971.

The 1989 plan that followed, prepared during perestroika, outlined and presented a solution for a range of problems the city faced – ecology, heritage, housing and the exploitation of resources of the Moscow region – that was previously ignored or concealed.

The general plan of 1999 by A. Kuzmin was the first plan placing city development in the context of a market economy. Its goal was to create a comfortable living environment for the city's inhabitants and to ensure its sustainable growth.

местом расселения «избыточных» жителей и размещения «лишнего» производства, источником «дневной» рабочей силы, местом отдыха москвичей или же резервной территорией для расширения самого города?
— Какую роль играют в городе и его окружении зеленые массивы и водные артерии?
— Как организовать транспортные связи (пассажирские и грузовые перевозки) Москвы с областью, страной и миром?

Все эти вопросы взаимосвязаны, а одно решение влияет на другие. На протяжении XX века появилось множество ответов. Отсутствие частной собственности и централизованная система управления давали советским градостроителям небывалые возможности. Но в итоге решения принимались не профессионалами, а властью, и их исполнение диктовалось экономическими реалиями. До первого постсоветского генплана 1999 года это была не только московская, но и центральная власть, а разработкой документов занималось либо правительство (Совнарком и Совмин), либо руководящие партийные органы — ЦК ВКП(б) и ЦК КПСС. Понижение статуса документа произошло уже после распада СССР: в новой России его инициируют, разрабатывают и утверждают органы городской власти, тогда как федералы лишь согласовывают части документа, затрагивающие их интересы.

Первые советские планы при этом носили именно стратегический характер, то есть касались главных концептуальных направлений пространственного развития столицы в долгосрочной перспективе и создавали образ будущего исходя из геополитических, социально-экономических и архитектурно-художественных амбиций. Начиная с 1950-х годов документы территориального планирования Москвы приобретают узковедомственный, технологический характер. Основная их цель — указать зоны строительства. Образ города становится более плотным: на картах и схемах показаны места прокладки транспортных артерий и строительства. Будущее ассоциируется с линиями новых дорог и пятнами новых жилых районов, а также общественных и производственных центров. Исключение, пожалуй, составляет «перестроечный» генплан 1989 года, который отличают более широкий территориальный охват и акцент на развитии уже застроенных территорий.

«Новая Москва». 1923

Инициатор	В. И. Ленин, Совнарком
Заказчик	Моссовет
Разработчик	Архитектурная мастерская по перепланировке центра и окраин Москвы при отделе сооружений Моссовета
Основные авторы	А. В. Щусев, И. В. Жолтовский

Задачей плана было преобразовать Москву в столицу первого социалистического государства. Заказ исходил непосредственно от В. И. Ленина, и именно ему И. В. Жолтовский в 1918 году представил первую концепцию, подчеркивающую сходство радиально-кольцевой структуры Москвы с идеальным городом, описанным в утопическом сочинении Томмазо Кампанеллы «Город Солнца». Ленин высказал пожелание использовать в проекте «лучшие достижения человечества».

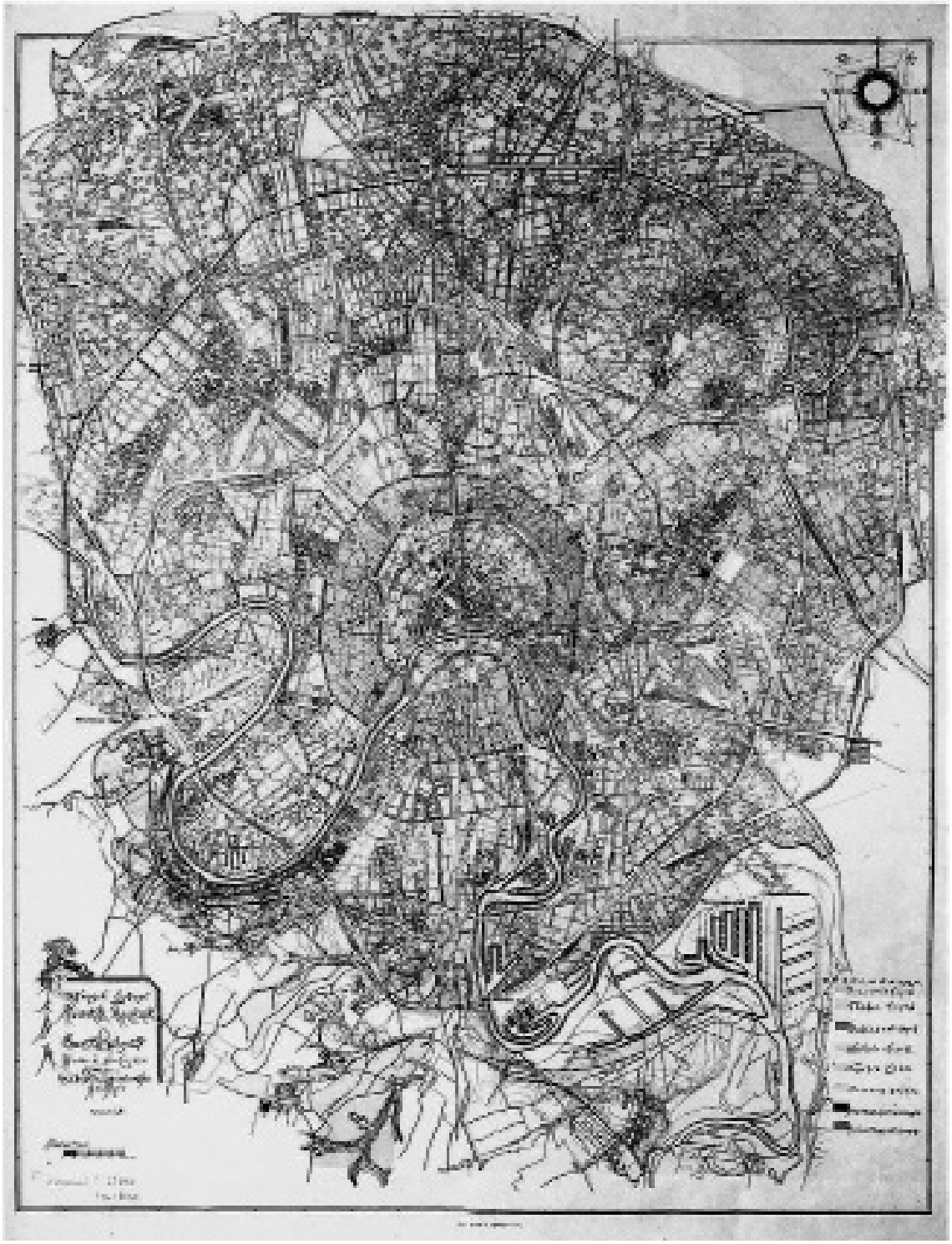
Для разработки плана в апреле 1918 года была организована Архитектурная мастерская по перепланировке центра и окраин Москвы при отделе сооружений Моссовета. Возглавил ее главный мастер — И. В. Жолтовский, к которому в 1920 году присоединился старший мастер А. В. Щусев. В 1923 году была образована научная комиссия «Новая Москва», и в том же году план «Новая Москва» был опубликован в количестве 2000 экземпляров. Уточнения вносились на протяжении 1924 года. Документ состоял из плана всей территории Москвы и эскизных проектов перепланировки девяти административных районов.

Важнейшая особенность плана «Новая Москва» — сочетание существующей радиально-кольцевой планировки с принципом полицентризма и идеей города-сада. Щусев, для которого первостепенной задачей было сохранение ценного архитектурного наследия (и расчистка города от «безобразных» сооружений рубежа XIX — XX веков), предложил сосредоточить новое строительство в «Красном городе» — кольце, опоясывающем Камер-Коллежский вал и заканчивающемся близ Окружной железной дороги.

Именно здесь должны были разместиться новые центры, отличающиеся друг от друга по функции. Новый правительственный центр должен был разместиться на Петербургском шоссе напротив Петровского путевого дворца, общегородской спортивный центр — на Воробьевых горах. Жилым районам, имевшим вид поселков-садов с небольшими домами на одну-четыре семьи, отводилось внешнее кольцо, переходящее в лесной защитный пояс, отделявший Москву от области.

План «Новая Москва» закрепил историческую кольцевую структуру города, сохранявшуюся и во всех следующих генпланах. Идея о распределении функций центра не воплотилась, хотя обозначение района Воробьевых гор как спортивного центра города определило размещение в Лужниках Всесоюзного стадиона уже в середине 1950-х.

Самым же устойчивым из предложений Щусева оказалась концепция «зеленых клиньев», которые до сих пор считаются основой экологического благополучия центральной части Москвы.





↑
Графическое решение плана «Новая Москва» было стилизовано под XVII век
The graphic presentation of the New Moscow plan was stylized to mimic a 17th century map

←
Перспективный вид планировки центрального района Москвы — показаны сохраняемые здания, а также очертания кварталов под застройку
Perspective view of the organisation of central Moscow, showing retained buildings and new quarters for development

«Большая Москва». 1925

Инициатор	Совнарком
Заказчик	отдел коммунального хозяйства Моссовета
Разработчик	С. С. Шестаков

План, охватывающий прилегающие к Москве территории, разработан по заказу московского отдела коммунального хозяйства Моссовета С. С. Шестаковым, еще до революции бывшим главным инженером по благоустройству города.

В 1925 году «Большая Москва» вышла в виде брошюры и, хотя официально утверждена не была, служила основой для строительства следующие четыре года. В год великого перелома план был подвергнут разгромной критике из-за несоответствия приоритетам периода индустриализации, а его автор репрессирован.

Во вступлении к брошюре сформулировано предназначение плана: «Задача современного городского строительства — создание здоровых и культурных условий жизни. Такая задача и стоит сейчас перед Москвой. Москва вновь стала государственным центром и едва ли с этого положения сойдет. За это говорит и ее географическое расположение, и историческое прошлое, и, наконец, та политическая роль, которую она заняла теперь. При таком условии есть полное основание полагать, что Москва в недалеком будущем превратится в один из величайших городов мира. С таким положением Москвы надо считаться и к нему подготовиться»[1].

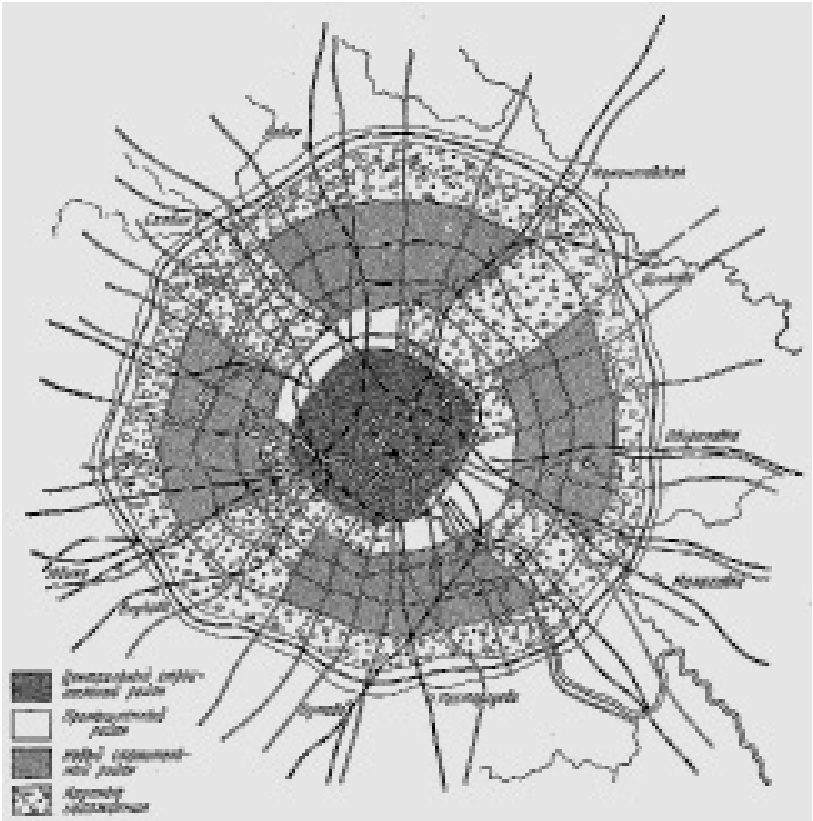
План «Большая Москва» принимал во внимание начавшийся к середине 1920-х годов быстрый рост населения города. По прогнозам к 1945 году в Москве должно было проживать 4 млн человек, а к 1960-му — 6 млн. Соответственно, площадь города необходимо было значительно увеличить. Шестаков исходил из того, что для комфортного проживания плотность населения в жилых районах не должна превышать 60—70 чел./га (в «старой» Москве она составляла 192 чел./га). Кроме того, городу необходимы промышленные территории и незастроенные зеленые зоны, так что общая площадь Большой Москвы определялась в 200 тыс. га.

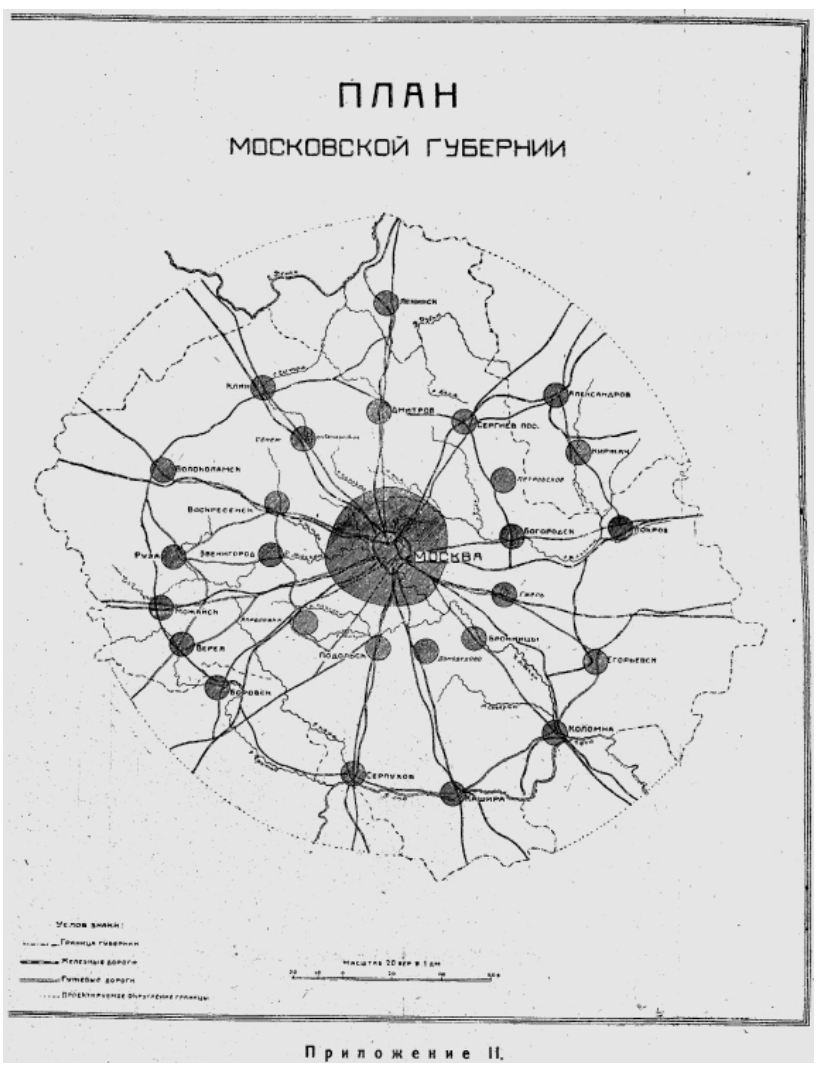
Существующая Москва становилась центральным планировочным районом, где сосредоточена административная и торговая жизнь. Следующее кольцо — парково-промышленная зона: в ее юго-восточном и северо-западном секторах концентрируется промышленность, а юго-западный и северо-восточный секторы отдаются под лесопарки, соединяющие существующие лесные массивы и усадебные сады — от Черемушек до Филей на юго-западе и от Леонова до Измайлова на северо-востоке. Вокруг парково-промышленной зоны располагается «садовая», где создаются новые жилые районы по типу городов-садов, разделенные четырьмя лесными массивами и включающие сохраняемые в качестве культурных центров исторические усадьбы Царицыно, Кузьминки, Кусково, Ховрино, Архангельское, Ильинское, Усово, Воронцово, Узкое и др.

Отведя под развитие Москвы столь щедрые территориальные резервы (отметим, достаточно близко

1 Шестаков С.С. Большая Москва / Под ред. Ф. Я. Лаврова. М., 1925. С. 2.







↖
Схема Большой Москвы
Plan of Greater Moscow

↑
Реконструкция уличной сети в пределах существующего города
Reconstruction of the road network within the existing city borders

↙
План Московской губернии: столица в окружении городов-спутников
Plan of the Moscow province: the capital city surrounded by satellite towns

совпадающие с реальными пределами города к началу XXI века), Шестаков четко отделяет столицу от ее окружения, чтобы предотвратить дальнейшее расползание городской ткани. Этой цели служат свободный от застройки Лесной пояс шириной 3–4 версты и Железнодорожная полоса шириной 1,5 версты, по которой проходит Вторая окружная железная дорога, предназначенная для транзитного движения грузов, в то время как старая Окружная железная дорога становится пассажирской.

«Излишек» населения размещается в подмосковных городах, которые необходимо благоустроить, сделать более привлекательными для жизни, соединить в единый хозяйственный организм и обеспечить хорошими транспортными связями как с Москвой, так и друг с другом. Шестаков предлагает выровнять круговую форму Московской губернии: это, по его мнению, облегчило бы распространение технической инфраструктуры, начиная с электричества и заканчивая поставками товаров. Потому при выборе развиваемых поселений предпочтение отдается тем, которые находятся примерно на одинаковом расстоянии от Москвы и образуют вокруг нее «венок». Это Дмитров, Сергиев-Посад, Богородск, Подольск, Бронницы, Звенигород, Воскресенск.

Но и их, опасается Шестаков, может оказаться недостаточно, чтобы вместить растущее население. Поэтому в агломерацию включается и второе кольцо городов, некоторые из которых находятся уже не в Московской, а во Владимирской и Калужской губерниях: Клин, Волоколамск, Руза, Можайск, Верея, Боровск, Серпухов, Кашира, Коломна, Егорьевск, Орехово-Зуево, Киржач, Александров и Ленинск (Талдом). Все это вместе и есть Большая Москва, с распределением производственных функций и общей системой снабжения.

Понятно, что при столь больших расстояниях особое значение приобретает транспорт. На быстрое развитие его скоростных видов Шестаков, как и все прочие урбанисты 1920-х — начала 1930-х годов, возлагал большие надежды — особенно на железнодорожное сообщение. Как следствие, в пределах «старой» Москвы вокзалы становятся чрезвычайно важными точками.

В отличие от Щусева, Шестаков видит Москву моноцентричным, хоть и дополненным второстепенными узлами, городом. Отчасти это следствие явно прочитывающейся геометрической логики его плана, отчасти — признание сложившегося к середине 1920-х годов положения вещей. Поэтому Шестаков выходит за пределы своей первоначальной задачи и обдумывает также планировку Центрального района. Улицы, ведущие от вокзалов к центру (до площадей, окружающих Кремль и Китай-город), расширяются и получают дублеры. Бульварное кольцо замыкается, а внутри него прокладывается еще дополнительное полукольцо, помогающее быстро добраться из одного правительственного учреждения в другое. Все рассчитано на то, чтобы человек, живущий даже в одном из городов внешнего кольца, успел сделать все свои дела в течение рабочего дня и вернуться домой.

После 1929 года дискуссии о будущем Москвы возобновились. Важную роль в них сыграла анкета, опубликованная

в июне 1930 года в журнале «Коммунальное хозяйство Москвы». Ее целью было выяснить «социальный заказ», определить программу, на основе которой должны работать планировщики. Анкета включала пять тем:

1. Будущее Москвы как политического, хозяйственно-планового и культурно-академического центра страны;
2. Промышленное значение Москвы как индустриального центра;
3. Рост и размещение населения. Принципы организации жилья;
4. Судьба существующей (исторической) Москвы;
5. Принципы организации территории города (зонирование, урбанизация, дезурбанизация).

На вопросы отвечали как профессионалы, так и простые горожане: например, рабочие Пролетарского района Москвы. Самым примечательным результатом анкетирования стал ответ Ле Корбюзье: в эскизном проекте Большой Москвы он наложил на московскую топографию принципы своего плана «Вуазен» 1923 года — функциональное зонирование и застройку в виде одинаковых регулярно поставленных башен, окруженных парком. Спектр полученных ответов был чрезвычайно широк, но в то же время позволял выявить общую тенденцию в пользу ограничения численности населения и территории Москвы, сохранения основ существующей структуры и повышения архитектурной выразительности ключевых участков города и главных магистралей.

Руководство страны использовало собранный материал, чтобы получить представление о будущем Москвы и помочь планировщикам разработать генеральный план города.

Генеральный план реконструкции Москвы. 1935

Инициатор	ЦК ВКП(б)
Заказчик	МГК ВКП(б)
Разработчик	Архитектурно-планировочное управление Моссовета (Архплан), отдел планировки Моссовета
Авторы	В. Н. Семенов, С. Е. Чернышев

15 июня 1931 года Пленум ЦК ВКП(б) принял резолюцию по докладу Л. М. Кагановича о развитии московского городского хозяйства. В резолюции говорилось: «Пленум ЦК обязывает московские организации приступить к разработке научно-обоснованного плана дальнейшего расширения и застройки г. Москвы. При планировке Москвы как социалистического города в противоположность капиталистическим городам не должна допускаться на небольших участках концентрация больших массивов населения, предприятий, школ, больниц, театров и т. д.»[2].

Вскоре был объявлен конкурс на планировку с участием иностранных специалистов (Курта Майера, Ханнеса Майера, Эрнста Мая и пр.). Конкурс прошел в три этапа: к февралю 1932-го участники должны были представить принципиальные схемы, к 1 апреля — общую планировку города в масштабе 1:10 000, 1:5000 и планировку центра

2 Генеральный план реконструкции города Москвы. М., 1936.

в масштабе 1:20 000, 1:5000, к 1 октября — предъявить готовые проекты[3].

Результаты второго этапа были проанализированы в статье главного архитектора Москвы В. Н. Семенова «Как планировать и строить Москву»[4]. Семенов пишет о преимуществе кольцевой системы и считает перспективными проекты К. Майера, Х. Майера и Г. Красина, которые предлагают ряд мер по реконструкции города, избегая главных недостатков колец[5]. «Отказаться от радиусов и колец, — заключает главный архитектор столицы, — значит отказаться от Москвы. Мы же говорим о реконструкции». В качестве образца Семенов называет османовскую реконструкцию Парижа и говорит о необходимости комплексной проектировки ансамблей Москвы («Именно то, что нам нравится в Ленинграде»[6]). Население Москвы, с его точки зрения, составляет от 4 до 5,5 млн человек. Плотность населения в жилых кварталах — 600 чел./га, в пересчете на площадь города в целом — около 100 чел./га.

В марте 1932 года постановлением МК и МГК ВКП(б) была создана комиссия по разработке генерального плана. В ней были выделены подкомиссии по территориальным размерам Москвы, расселению, застройке; по планировке улиц, набережных и застройке участков; по надстройке домов, типу жилого дома и архитектурному оформлению зданий, улиц и площадей; по производству расчетов жилищного, культурно-социального, административного и тому подобного строительства; по транспорту и регулированию движения; по размещению промышленных предприятий и их кооперированию; по подземному хозяйству (водопровод, канализация, водостоки и т. д.); по водному бассейну Москвы, по санитарии города.

К августу 1932 года были разработаны основные установки и произведены предварительные расчеты. Детализацию плана поручили Архитектурно-планировочному управлению Моссовета (Архплан), и черновой вариант в июле 1933 года был представлен на экспертизу. Эксперты — архитекторы и градостроители, среди которых были Семенов, Иофан, Щусев, Жолтовский, Алабян, Гинзбург и др., — вынесли рекомендации, после чего генпланом занялись вновь созданный отдел планировки Моссовета и 11 планировочных мастерских.

Работу архитекторов курировал первый секретарь МГК ВКП(б) Л.М. Каганович, регулярно посещавший мастерские и дававший указания, а также доносивший до архитекторов пожелания Сталина. Кроме того, Каганович неофициально консультировался у Щусева.

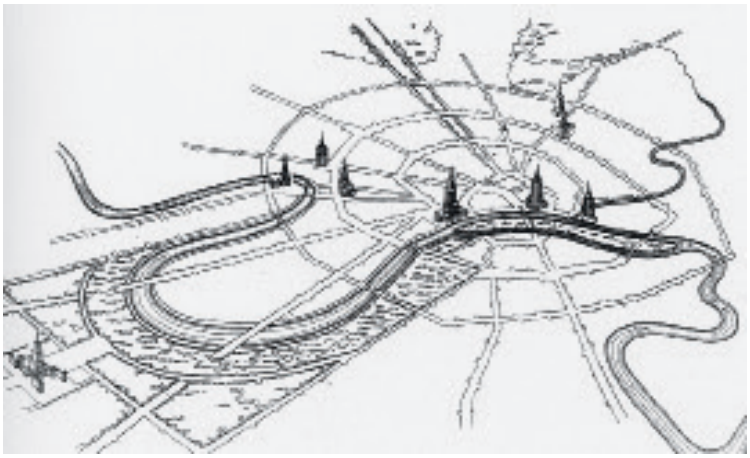
Генеральный план реконструкции Москвы был утвержден Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 года. Только после этого он был опубликован, а последовавшее обсуждение не допускало критики. К популяризации плана были приложены значительные усилия. Его основные схемы и положения печатались не только в профессиональной, но и в популярной периодике. В 1936 году он был издан в виде книги, в 1938-м вышло иллюстрированное издание «Москва реконструируется» с текстом В. Б. Шкловского и в оформлении А. М. Родченко и В. Ф. Степановой. Схема плана использовалась в праздничном оформлении Москвы, проекты застройки

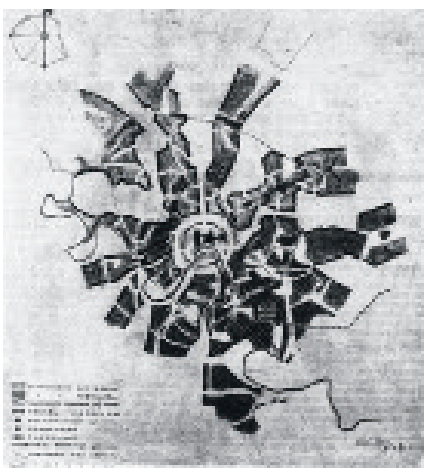
3 См.: Хазанова В.Э. Советская архитектура первой пятилетки. М., 1980. С. 319.

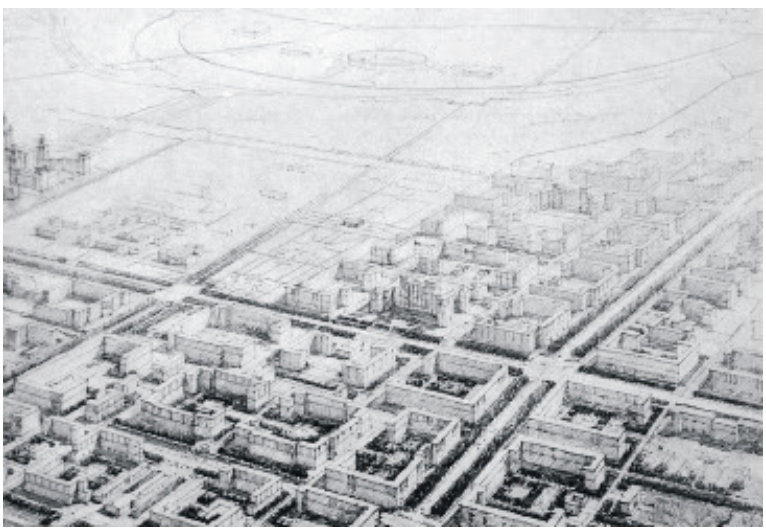
4 Семенов В.Н. Как планировать и строить Москву // Строительство Москвы. 1932. № 8–9. С. 8–10.

5 Там же. С. 9.

6 Там же. С. 11.









↖
План расстановки высотных зданий (1947) задал новую систему архитектурных доминант Москвы
Plan of the high-rises' locations (1947) which created a new system of architectural landmarks in Moscow

↖
Конкурсный проект реконструкции Москвы Курта Майера 1932 года
A proposal for Moscow's reconstruction by Kurt Meyer, 1932

↗
Основным модулем городской ткани становится квартал площадью до 15 га, что в 6–7 раз крупнее традиционной застройки Москвы
A city block of up to 15ha becomes the new unit of the city fabric, which is 6-7 times larger than Moscow's traditional city structures

←
Схема с расположением основных улиц и водных артерий Москвы, а также застраиваемых и озелененных территорий
Plan showing the main streets and waterways of Moscow, as well as built and green areas

магистралей выставлялись наряду с проектами отдельных зданий в витринах магазинов.

Планировка районов и магистралей продолжала дорабатываться и после 1935 года параллельно с началом реализации генплана, рассчитанной на 10 лет. В 1941 году для осуществления генплана было образовано Архитектурно-планировочное управление Моссовета (АПУ). Строительство прервало начало войны, но уже в 1943 году в составе АПУ возникла мастерская генерального плана Москвы, занимавшаяся подготовкой послевоенного восстановления. В июне 1951 году появился Научно-исследовательский и проектный институт Генплана Москвы, подготовивший последнюю версию «сталинского генплана», утвержденную постановлением правительства в 1952 году.

Параметры генплана, утвержденного постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР 10 июля 1935 года, несколько отличаются от намеченного Семеновым, и не только потому, что в 1934 году его сменил в должности главный архитектор С. Е. Чернышев. По всей вероятности, эти изменения возникли под влиянием личных указаний Сталина и Кагановича. Плотность населения стала несколько ниже, 400 чел./га, а площадь жилой застройки значительно выросла за счет появления крупного нового жилого района на юго-западе. Ближайшие сельскохозяйственные земли, поставлявшие в столицу свежие продукты, долго не застраивались. Однако к 1935 году было решено использовать их под жилую застройку — и места эти рассматривалась как наиболее здоровые и благоприятные для жизни.

Выдвинутая Кагановичем идея о расширении Москвы на юго-запад позволяла сделать более правильной круглую форму Москвы: символика центрической композиции стала актуальнее в связи с проектом 400-метровой башни Дворца Советов. Другой новый момент связан с усилением роли рек: не только ставшая полноводной после пуска канала Москва — Волга Москва-река, но и Яуза становятся активно используемыми путями сообщения. Их набережные должны быть столь же парадно застроены, как и главные магистрали столицы. В пределах существующего города «стихийно сложившаяся» планировка упорядочивается, улицы выпрямляются и расширяются, кварталы укрупняются, а на новых территориях предпочтение отдается регулярной планировке на основе прямоугольной сетки. Площадь столицы увеличивается вдвое: к 28 520 га, занимаемых Москвой в начале 1935 года, присоединяются еще 30 тыс., две трети из которых приходятся на юго-запад.

Подмосковье — исключительно обслуживающий придаток столицы, где находятся промышленные и сельскохозяйственные предприятия, ориентированные на нужды города. Там же располагаются базы воздушного транспорта, выводимые из городской черты технические и сортировочные станции, складские и другие сооружения коммунального обслуживания. Обширные территории пригородной зоны, сочетающие богатые естественные и искусственные водоемы с лесными массивами, будут использованы для организации загородного отдыха, размещения дач, детских колоний, пионерлагерей, домов отдыха и т. п.

Ресурсы пригородной зоны используются за счет автомагистралей, водной связи по Москве-реке, ее притокам



Плакат с изображением Сталина и Кагановича подчеркивает геометрическую правильность планировки реконструируемой Москвы
Poster depicting Stalin and Kaganovich emphasizes the geometric accuracy of the reconstructed Moscow

и по каналу Москва — Волга, а также системы парковых дорог, соединяющих городские зеленые массивы с окружающими Москву лесопарками[7]. Для минимизации транзитного движения через территорию города запроектирована Московская кольцевая автомобильная дорога.

Хотя «сталинский» генплан был реализован лишь фрагментарно, он в значительной степени определил облик главных радиальных магистралей столицы, Садового кольца и набережных Москвы-реки, задав им новый масштаб и стилистику, а также продиктовав расположение мостов. В соответствии с генпланом была организована система московских парков, исходя из которой проектировались линии метро. В рамках послевоенной модификации плана были определены места высотных зданий, до сих пор выполняющих роль городских ориентиров.

7 Чернышев С.Е. План реконструкции столицы // Строительство Москвы. М., 1935. № 7–8. С. 14.

«Технический» генплан (1957) и Технико-экономические основы Генерального плана развития Москвы. 1961

Инициатор	Совет министров СССР
Заказчик	Моссовет
Разработчик	ГлавАПУ, НИиПИ Генплана Москвы

Последняя версия сталинского генплана, подготовленная коллективом под руководством Д. Н. Чечулина и утвержденная в 1951 году, была рассчитана на 10 лет, но после начавшегося в середине 1950-х годов перехода

к индустриальному домостроению оказалась непригодна для дальнейшего использования.

Разработка генплана — дело долгое, а массовое строительство жилья требовалось развернуть немедленно. Поэтому в 1957 году Институтом Генплана был подготовлен временный «технический» генплан, определявший основные параметры развития города. План предусматривал освоение т. н. «резервных» территорий Москвы, на которых выделялись зоны под жилую застройку, прорезанные регулярной сеткой улиц, задающих границы микрорайонов. Определялись также места зеленых насаждений и новых водоемов. Кроме того, была создана схема размещения общественных центров на внешней стороне Садового кольца и значительном удалении от него по радиальным магистралям.

Самым большим новшеством послевоенных лет, воспринятым и планом 1957 года, было решение перенести политический центр на юго-запад, где выросли такие образования общегородского значения, как стадион Лужники и новый комплекс МГУ. На оси с Большой спортивной ареной и Главным зданием МГУ планировалось построить новую версию Дворца Советов. Впрочем, через несколько лет после разработки плана от этой идеи отказались в пользу сооружения Дворца Съездов в Кремле (1962). Такое решение закрепило тождественность геометрического и политического центра города.

Технико-экономические показатели Генерального плана развития Москвы, подготовленные Институтом Генплана по поручению Совета Министров СССР и утвержденные в 1961 году, определили общие принципы развития города в пределах новой границы — Московской окружной автодороги. Территория Москвы достигла 87,5 тыс. га, а население — 6,13 млн человек. Чтобы жителей не становилось больше, предлагалось одновременно с Москвой развивать города области (здесь очевидна преемственность генплана от проекта «Большой Москвы» Шестакова). Одни — Дмитров, Волоколамск, Шаховская, Талдом — принимали на себя часть промышленности; другие, например Крюково, Зарайск, Луховицы, становились центрами новых видов производства; третьи, такие как Пущино, Михайловское, Черноголовка, отводились под науку и образование, четвертые — Звенигород, Можайск, Таруса — должны были выполнять роль курортов.

Внутри МКАД определялась система соподчинения районов и микрорайонов, прописывалось устройство жилого микрорайона и распределение элементов социальной инфраструктуры. Было принято решение о сосредоточении промышленных предприятий в крупных промышленных зонах и равномерном распределении зон по районам. Каждый из восьми административных районов города должен был получить и свой общественный центр.

Как «технический» генплан, так и ТЭО генерального плана считались рабочими документами и не предполагали популяризации или общественного обсуждения. Документы эти прежде всего служили основой нового строительства, и такая задача более-менее была решена: в период действия планов в столице было построено порядка 15 тыс. жилых домов.





↖
Схема размещения застройки. Площадь города увеличивается на треть — с 58,5 до 87,5 тыс. га
Plan showing areas for development. The area of the city increases by a third: from 58,5 to 87,5 thousand ha

←
Схема размещения автомагистралей. МКАД становится новой границей города
Plan showing major highways. The Moscow Automobile Ring Road becomes the new border of the city

Генеральный план развития Москвы. 1971

Инициатор	Совет министров СССР
Заказчик	Моссовет, МГК КПСС
Разработчик	ГлавАПУ
Основные авторы	М. В. Посохин

В генплане 1971 года, подготовленном под руководством главного архитектора Москвы М. В. Посохина и призванном превратить столицу в образцовый коммунистический город, в очередной раз возобладала логика концентрической планировки.

Территория делится на восемь планировочных зон, каждая со своим центром, производственной базой и полным набором социальной инфраструктуры, включая образовательные, медицинские, культурные учреждения, предприятия торговли, стадионы, парки и т. д. По замыслу авторов документа следует создать такие условия, чтобы жители могли удовлетворить все потребности, не покидая своей зоны. В центральной зоне, внутри Садового кольца, размещаются административные и культурные учреждения общегородского и союзного значения.

Примечательно, что центры радиальных планировочных зон вытянуты вдоль магистралей — элемент динамической концепции города оказался инкорпорирован в город концентрический. Связи между районами в обход центра осуществляются хордовыми магистралями, схожими с тангенциальными магистралями в плане К. Майера 1932 года. Возросшие расстояния предлагается преодолевать как с помощью метро, так и на автомобилях, массовое производство которых налажено в стране к началу 1970-х. Магистрали, оборудованные разноуровневыми развязками и подземными переходами, задуманы как скоростные (до 120 км/ч).

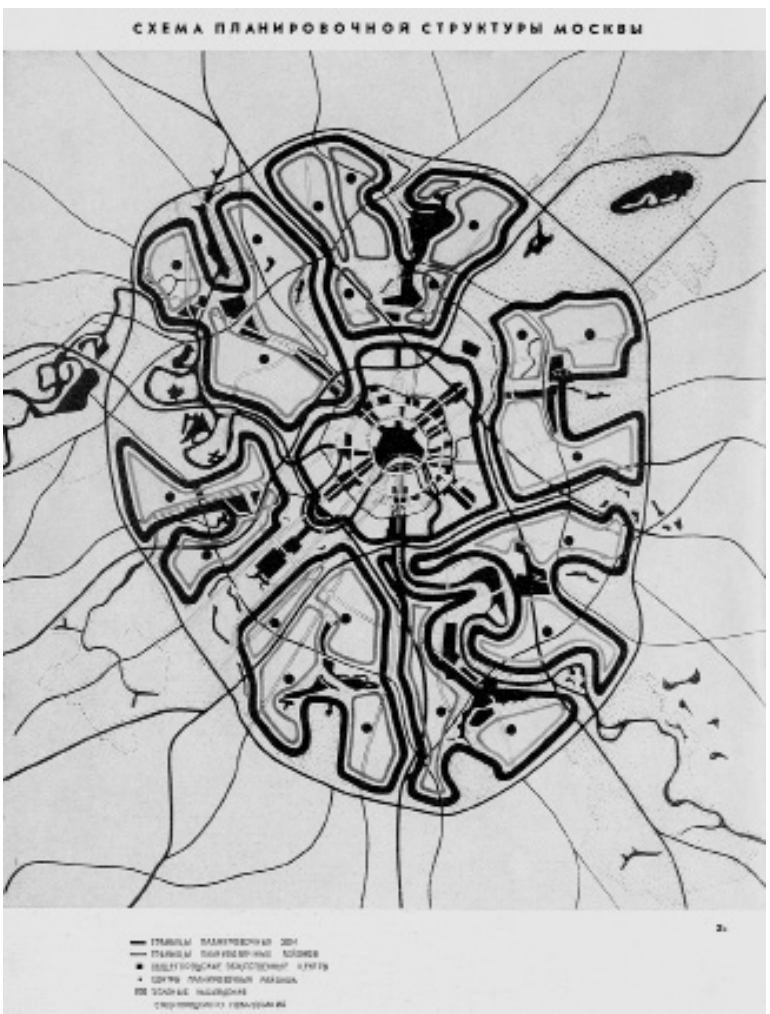
Содержатся в плане и новшества: например, чтобы сохранить историческую среду, задумано активное освоение подземного пространства, особенно в центральной планировочной зоне. Тема наследия звучит в плане 1971 года гораздо чаще, чем во всех предыдущих, — он даже называется не «планом реконструкции», а «планом развития». Предусматривается сохранение целых фрагментов старой Москвы, создается система заповедных зон.

Численность населения стабилизируется на уровне 8 млн человек[8] с помощью тех самых средств государственного планирования: чем больше людей занято в сфере обслуживания, тем меньше должно оставаться занятых в промышленности — как за счет повышения производительности труда, так и за счет вывода из города избыточного производства. Параллельно на периферии Московской области, на расстоянии около 100 км, предложено развивать города с численностью населения 100–200 тыс. человек. Авторы документа полагают, что ограничение численности населения даст возможность к концу расчетного периода осуществить амбициозную задачу: предоставить каждой семье отдельную квартиру, в которой каждый взрослый имел бы отдельную комнату.

Посохинский генплан разрабатывался параллельно с генеральным планом Московской области и генеральными

8 7,5 млн в пределах МКАД и еще 500 тыс. в Зеленограде, включенном в состав Москвы в 1963 году.





↖
Принципиальная планировочная схема
Basic planning scheme

←
Город делится на восемь планировочных зон, сбалансированных по числу жителей и местам приложения труда
The city is divided into eight planning zones, balanced according to the number of residents and places of work

планами городов лесозащитного пояса (Мытищи, Лыткарино, Одинцово и др.). Как и в предшествующие годы, область трактуется прежде всего в качестве ресурса, позволяющего улучшить условия жизни москвичей. Обратной же связи не предполагается со времен «Большой Москвы» Шестакова. На территорию области, с одной стороны, выводится вредное производство, а с другой — она активно осваивается для отдыха москвичей (это стало особенно актуально после перехода в 1967 году на пятидневную рабочую неделю).

Зоны и дома отдыха, санатории во множестве строятся в пределах 100 километров от Москвы, а благодаря распространению личных автомобилей уже не только вблизи железных дорог. Продолжается активизировавшееся при Хрущеве создание садоводческих товариществ: дачный участок в 6 соток позволял москвичам пополнить рацион свежими овощами и фруктами. Параллельно сокращалось количество сельских поселений области — с 7500 до 1800, а затем до 600–700, — а жителей деревень переселяли в поселки городского типа.

Генплан 1971 года сформировал прежде всего новые районы Москвы с системой микрорайонов и общественными центрами. Обозначив заповедные зоны в пределах Садового кольца, он замедлил разрушение исторического центра, крупные модернистские интервенции случились в основном в 1960-х годах.

Найдя решение задачи «каждой семье — отдельную квартиру», план в то же время привел к ряду новых проблем. Среди них — прежде всего монотонность жилой среды и нарушение связанности городской ткани крупными магистралями. Бедность социальной инфраструктуры и большие затраты времени на перемещение по городу были обусловлены реалиями, которые планировщикам казались преодолимыми (финансирование социальных объектов по остаточному принципу, сложность изменения места жительства вслед за переменой места работы, необходимость ограничения скорости автомобилей в черте города и т. п.). К некоторым элементам генплана 1971 года — в первую очередь, к прокладке хордовых магистралей — было решено вернуться уже в последние годы.

Проект Генерального плана развития Москвы до 2000 года. 1989

Инициатор	Политбюро ЦК КПСС
Заказчик	Совет министров СССР
Разработчик	ГлавАПУ
Автор	Л. В. Вавакин

В 1985 году Михаил Горбачев провозгласил политику гласности. Так обнаружилось, что в Москве угрожающая экологическая ситуация, что архитектурному наследию нанесен большой урон, недостаточно развиты транспорт и инфраструктура обслуживания, а темпы строительства не могут удовлетворить потребность в жилье в обозримом будущем. В поле общественного внимания попала и многолетняя несправедливость по отношению к жителям области, за счет которых решались проблемы Москвы.

В 1986 году Политбюро ЦК КПСС была рассмотрена и одобрена Концепция комплексного социально-экономического развития Москвы на период до 2000 года, заложившая идеологию нового генерального плана. Были декларированы приоритетность развития столичных функций и необходимая в связи с этим специализация; повышение отдачи имеющегося потенциала; принцип развития Москвы и Московской области как единого народнохозяйственного комплекса; высокий уровень архитектурно-планировочной организации Москвы и Московской области.

В 1987 году Совет министров СССР принял постановление «О разработке Генерального плана Москвы и Московской области на период до 2010 года». Было признано, что Москва находится в кризисе, и поиски путей выхода из него начались с широких общественных консультаций. Был создан Общественный совет по градостроительству Москвы и Экспертно-консультативный совет (ЭКОС), отстаивавший интересы исторической среды. Центр Москвы в пределах Камер-Коллежского вала был признан памятником градостроительного искусства. Детальное проектирование центра в пределах Садового кольца, отдающее приоритет регенерации среды, было выделено в отдельное направление работы. Еще до конца 1987 года прошел конкурс на новый московский генплан, результаты которого вынесли на общественное обсуждение.

В результате была сформулирована следующая концепция.

1. Московский регион является целостным социально-экономическим, природным, ландшафтным и градостроительным комплексом.
2. Приоритетным является развитие третичного сектора экономики, промышленность же надлежит максимально сократить.
3. Важнейшей задачей является регенерация исторического наследия и ландшафтов.
4. Необходимы меры по оздоровлению экологии.
5. Региональная инфраструктура транспорта и связи должна быть модернизирована и доведена до международных стандартов.
6. Строительный комплекс необходимо переориентировать на реконструкцию и модернизацию существующего фонда, малоэтажное жилищное строительство и создание уникальных объектов.
7. Требуется создание эффективной системы экономико-правового регулирования градостроительной деятельности, сочетающего элементы государственного управления, местного самоуправления и рыночной конкуренции[9].

По каждому административному району столицы была принята программа действий проектировщиков, заказчиков, строителей, которая должна была обеспечить ощутимые сдвиги за короткое время. К работе над генеральным планом был привлечен широкий круг специалистов (в том числе из Ленинграда и Киева), руководителей и общественности. Была поставлена задача гуманизации городской среды, улучшения экологии.

Подразумевалось, что экстенсивный рост города должен быть остановлен. Акцент переносился на реконструкцию

9 См. Вавакин Л.В. Новая градостроительная концепция развития Москвы // Москва 850 лет. М., 1997. Т. 2. С. 177–181.

районов массового панельного строительства. Именно в генплане 1989 года впервые озвучено предложение о сносе пятиэтажек, а в перспективе и всех домов «первого этапа индустриального домостроения».

Планируется ускорение строительства метрополитена, прокладка экспрессных железнодорожных линий к аэропортам. Для облегчения движения автотранспорта внутри города предлагается проложить не хорды, как в генплане 1971 года, а северное и южное полукольца, образующие Третье транспортное кольцо. Предусматривается также пробивка дублеров основных радиальных магистралей в зоне между Камер-Коллежским валом и МКАД.

Проблему роста населения предлагается решать с помощью развития городов Подмосковья. Новыми точками роста становятся Дмитров, Ногинск, Наро-Фоминск, которые позиционируются как центры трех агропромышленных агломераций. Областные центры связываются со столицей скоростным рельсовым транспортом.

13 апреля 1989 года проект генерального плана был опубликован в газете «Московская правда» для общественного обсуждения. Предполагалось, что до конца 1989 года проект согласуют Госэкспертиза, Госплан и Госстрой СССР и в начале 1990 года он будет представлен в Совет Министров СССР для утверждения.

Однако быстро меняющиеся экономические и социально-политические обстоятельства сделали очевидной нереалистичность генплана. Госэкспертиза Госплана СССР его отклонила. Несмотря на многочисленные отсылки в документе к вопросам развития Подмосковья, экспертный орган указал на такой недостаток генплана, как «рассмотрение Москвы в ее административных границах вместо реального, объединенного тесными и разнообразными взаимосвязями народнохозяйственного и планировочного объекта — Московской городской агломерации в единстве с Московской областью».

Тем не менее Государственный комитет по архитектуре разрешил опираться на отвергнутый генплан до тех пор, пока не появится новый.

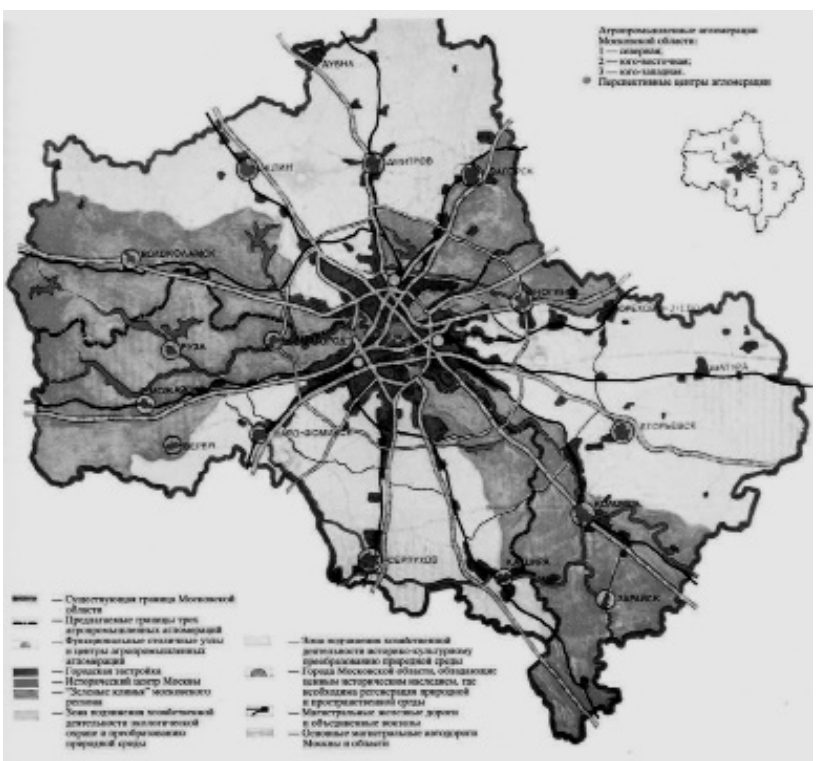
Генеральный план развития Москвы до 2020 года. 1999

Инициатор	Правительство Москвы, администрация Московской области
Заказчик	Госкомархитектура
Разработчик	НИиПИ Генплана Москвы

В 1991–1992 годах Институт Генплана разработал «Основные направления градостроительного развития города Москвы и Московской области на период до 2010 года», которые спустя еще год одобрили правительство Москвы и администрация Московской области. Документ намечал ориентиры для трансформации города в условиях рыночной экономики. Задача же искусственного ограничения роста населения больше не ставилась. Число жителей Москвы к 2020 году прогнозировалось на уровне 10–12 млн человек, в том числе постоянного населения — 8–9 млн человек.

Вплоть до 1999 года над документом работал Институт Генплана под руководством сначала Л. В. Вавакина,





↖
Планировочная структура по Генеральному плану 1989 года
Planning structure according to the General Plan of 1989

←
Схема развития Московской агломерации по Генеральному плану 1989 года
Plan of the development of Moscow agglomeration according to the General Plan of 1989

а затем А. В. Кузьмина. В течение месяца проект можно было увидеть в выставочном зале на Малой Брестской: москвичам предлагалось писать письма с критикой и пожеланиями. Генплан был одобрен правительством Москвы 27 июля 1999 года, но получил статус закона только в 2005-м, когда его утвердила Мосгордума.

В отличие от генпланов Москвы 1935 и 1971 годов, в основе плана 1999-го лежал, по утверждению разработчиков, «не социально-политический, не административно-ведомственный заказ или формальные композиционно-планировочные идеи, а комплексный учет реальных социальных, экологических, экономических и структурно-территориальных проблем и предпосылок, сложившихся как в ходе исторического развития города, так и в результате реализации градостроительных планов предшествующего периода»[10].

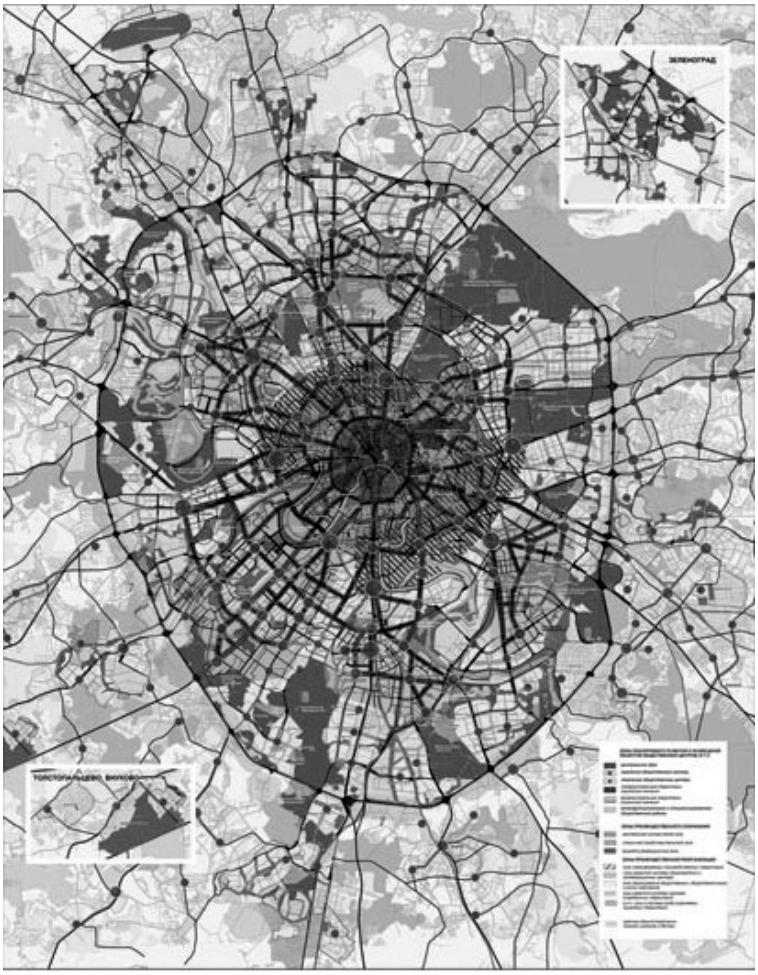
Этот «комплексный учет» вылился в широкую палитру довольно популистских целей и задач, апеллирующих к широкой аудитории. В соответствующем разделе генплана речь, в частности, шла об «экологической безопасности и охране природных территорий, сохранении исторического архитектурного и градостроительного наследия, радикальном решении жилищной проблемы, создании новых общественных, культурных и деловых центров, ускоренном решении проблем городского транспорта.

Были обозначены почти стахановские показатели развития. Например, к 2020 году жилищная обеспеченность москвичей должна была составить 35 м²/чел. (против 20,7 в 1998 году). Городские органы власти должны были обеспечивать реализацию плана и регулярно информировать москвичей о ходе его выполнения.

Принципиальной особенностью генерального плана 1999 года был переход от директивного к регулятивному характеру градостроительного планирования. В плане прописаны запрещенные виды деятельности на конкретных участках города. Соответственно, все, что не запрещено, — разрешено. На практике это означало, что Москва вступила в период «ручного управления», когда решения по вопросам строительства принимались в индивидуальном порядке.

В результате, хотя по многим обозначенным в генплане направлениям были достигнуты значительные успехи, противоречивые интересы инвесторов привели к возникновению значительных дисбалансов в структуре города, застройке территорий, зарезервированных ранее под дорожное строительство; нанесли большой ущерб историческому наследию. Поэтому возникла необходимость в новом документе, разработка которого началась в 2005 году. Несколько позже главный архитектор Москвы А. В. Кузьмин заявил о необходимости перейти от «генплана возможностей» к «генплану необходимостей».

10 Баевский О. А. Новый генеральный план Москвы: особенности состава, содержания и путей реализации // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2004. №2 (19). URL: http://dpr.ru/journal/journal_14_12.htm.

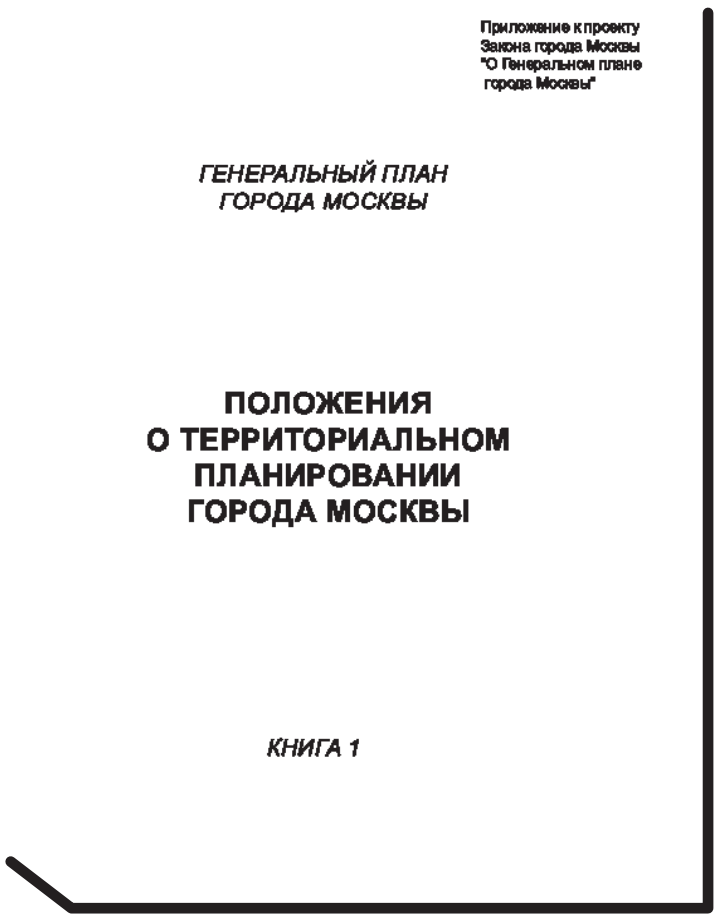


Планировочная структура Москвы
по Генеральному плану 1999 года
Planning structure according to the
General Plan of 1999



Генеральный план развития Москвы до 2025 года

Moscow’s development with the General Plan 2025


Приложение к проекту
Закона города Москвы
"О Генеральном плане
города Москвы"

*ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН
ГОРОДА МОСКВЫ*

**ПОЛОЖЕНИЯ
О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ
ПЛАНИРОВАНИИ
ГОРОДА МОСКВЫ**

КНИГА 1

2010
год издания

1070 км^2
охват планирования

Территория планирования: Москва без новых территорий

не обновлялся
год обновления

3 года
срок разработки документа

Сферы планирования: пространственная, социальная, транспортная, экологическая

2025
горизонт планирования

1469 страниц
объем документа

Содержание Генерального плана развития Москвы до 2025 г.

Книга 1
— Часть 1. Социально-экономические предпосылки развития
— Часть 2. Территориальное планирования развития
— Часть 3. Обеспечение совместных интересов Москвы и Московской области в сфере территориального планирования
— Часть 4. Обеспечение интересов Российской Федерации в развитии столицы, города Москвы

Книга 2
— Функциональные зоны
— Санитарно-защитные и водоохранные зоны
— Зоны распространения опасных геологических процессов
— Особо охраняемые природные территории, природные и озелененные территории
— Территории и зоны охраны объектов культурного наследия

Книга 3
— Зоны планируемого размещения объектов капитального строительства
— Линейные и иные объекты скоростного внеуличного транспорта
— Линейные объекты улично-дорожной сети
— Линейные объекты инженерной инфраструктуры
— Территории реорганизации и зон развития
— Размещение объектов, обеспечивающих государственные интересы Российской Федерации

Разработчик
ГУП НИиПИ Генплана города Москвы

Руководители и идеологи работы
Александр Кузьмин, Сергей Ткаченко, Олег Баевский, Валерий Беккер, Михаил Крестмейн

Период разработки
2005–2007

Период согласования, публичных слушаний и утверждения
2008–2010

Пять лет и один день — пять лет разрабатывался и утверждался генеральный план, а собрания участников публичных слушаний во всех районах Москвы прошли всего за один день, 12 августа 2009 года

75 тыс. — столько пожеланий и замечаний к Генплану-2025 было внесено участниками публичных слушаний

600 млн руб. — во столько городу, по экспертным оценкам, обошлась разработка Генплана-2025

80 лет — столько согласно генплану должна составить средняя продолжительность жизни москвичей в 2025 году

100 млн м^2 — объемы жилого строительства в Москве по генплану в период 2010–2025 годов

The general plan of Moscow, adopted in 2010, became the first document for spatial planning passed under the urban development code of Russia and Moscow. Another innovation is division of rights and opportunities of the state and private participants. The plan aimed at creating a comfortable living environment and to contribute to the sustainable development and realization of the capital's functions.

Despite its improvements, the plan still has serious imperfections. Its format is not suited for non-professionals and its involvement of citizens is insufficient. The plan is not a comprehensive vision, but a tactical tool for the elaboration of disparate lower-level initiatives. The implementation of the plan is also not guaranteed.

The plan is not supported by the expert community, which considers it beneficial only to investors who stand to profit from new construction projects undertaken in cooperation with the Moscow government. The document is flexible and efficient neither in terms of development tools nor in achieving broad consensus. The Moscow government realizes this and the planning department is preparing the bill for the introduction of a federal law on spatial planning in Moscow.

Генеральный план развития Москвы до 2025 года был принят в мае 2010 года. А через два года площадь российской столицы увеличилась примерно в 2,4 раза. Появились Троицкий и Новомосковский административные округа — территории, ранее входившие в состав Московской области.

Радикальное измение границ, разом превратившее Москву из крупного города в полноценный регион с деревнями, дачными поселками и сельхозугодьями, сделало Генплан неактуальным. Документ, который в последние годы и так игнорировали, например при разработке программы развития столичной транспортной системы, должен был окончательно кануть в Лету.

Но этого не произошло. До принятия нового генерального плана действует именно он. На него ссылаются авторы проектов планировок территорий в «старой» Москве.

Однако главный интерес представляет не данный довольно курьезный факт, а то, что документ готовился и разрабатывался в соответствии с действующим градостроительным законодательством. При неизменности правового контекста механизмы подготовки нового генерального плана будут примерно такими же. И это дает пищу для размышлений.

Москва
Moscow



География

1147
год основания

12 млн чел.
численность населения

1070 км^2
территория (до 2012 года)



Экономика

$51,8 млрд
бюджет на 2013 г.

$29 100
ВРП на душу населения

$18 768
доход на душу населения



Транспорт

303/1000
автомобилей/чел.

292,9 км
протяженность линий метро

2491 млн
пассажиропоток чел./год



Социальная инфраструктура

1 306 400
студентов высших учебных заведений

62
музея (без учета филиалов)

0,024/1000 чел.
преступлений со смертельным исходом



Территория Москвы (до 2012 года)
Moscow area (before 2012)

– – Граница города
Border of the city

– – Граница округов
District borders

Урбанизированные территории
Urban areas

Генплан нового поколения

Генеральный план развития Москвы до 2025 года, утвержденный в 2010 году, стал первым документом территориального планирования столицы, который был принят после вступления в силу Градостроительного кодекса РФ, а вслед за ним и Градостроительного кодекса Москвы.

Генплан-2025 в целом подчиняется установлениям обоих документов, пусть и подвергается критике за то, что не очень соответствует духу и букве Градкодекса РФ. Как бы там ни было, но в этом уже заключается существенное отличие генерального плана от своих предшественников, в том числе и документа, принятого в 1999 году. Его состав закреплен в законе Москвы, которым является Градкодекс, а не определен в индивидуальном порядке органами управления столицей и подведомственными им структурами.

И форма, и содержание генплана становятся, таким образом, стандартизированными. Чтобы их изменить, требуется изменение закона. Заранее определенным становится и положение генплана в иерархии градостроительной документации. А сама иерархия, опять же в сравнении с советским временем, делается гораздо более развитой. В нее добавляется комплекс документов по планировке территорий и градостроительному зонированию, который отсутствовал ранее.

Согласно тем же Градостроительным кодексам и России, и Москвы именно генплан является основой для их подготовки. Это тот фундамент, на котором по закону строится градостроительная политика.

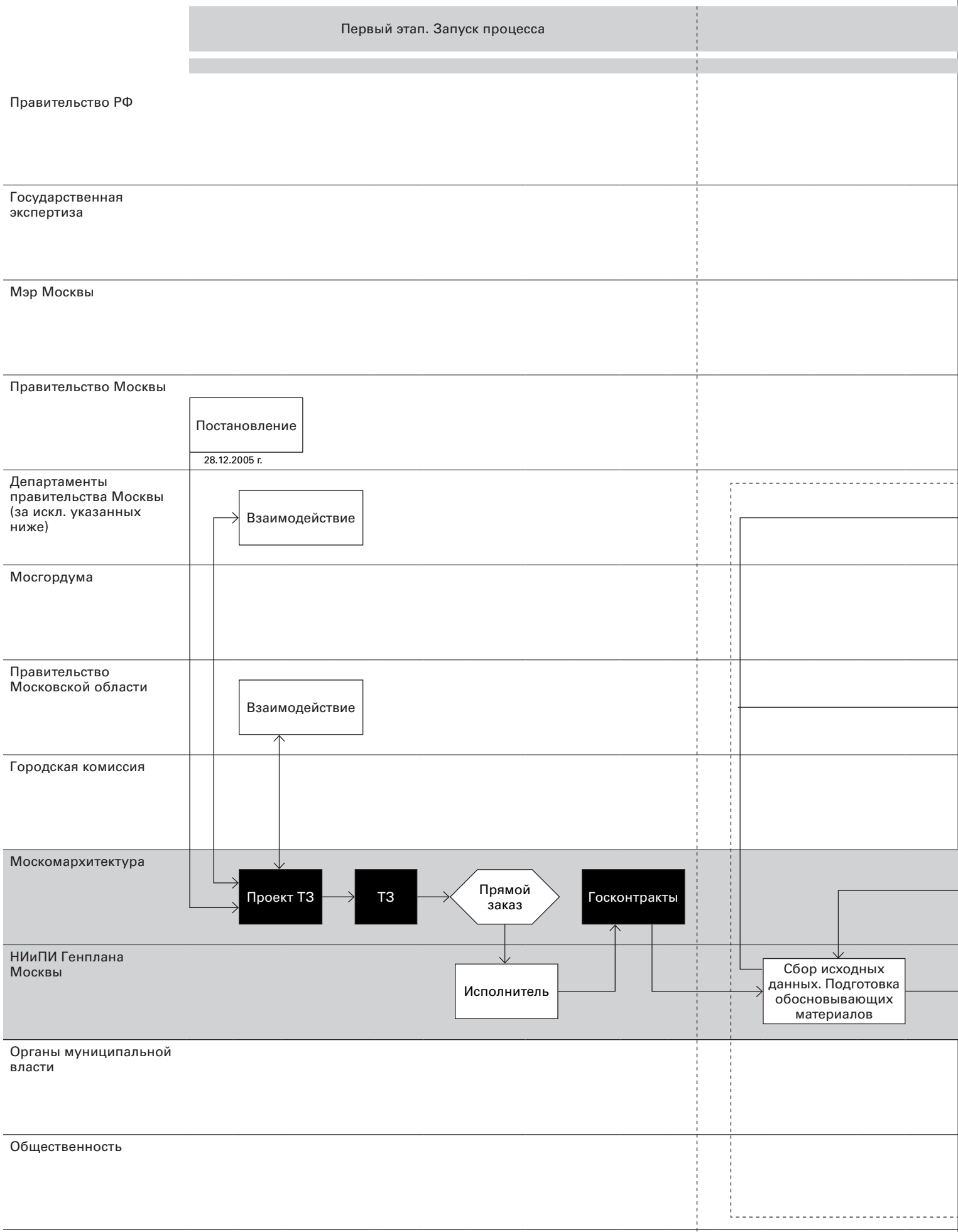
Еще одно отличие Генплана-2025 от его тезок советских времен заключается в том, что он разграничивает права и возможности публичной власти и частных игроков. В генеральном плане фиксируются мероприятия, которые городская администрация собирается провести в установленный в документе период. Данные мероприятия получают территориальную привязку на картах и схемах. Речь идет как о дорожном и транспортном строительстве, так и о возведении в рамках федеральных и городских программ жилья и объектов социальной инфраструктуры. Также в документе прописываются действия по развитию территорий общего пользования, которые в последнее время принято называть общественными пространствами: улиц и дорог, площадей, парков, скверов и пр. Помимо этого, отдельные разделы Генплана-2025 посвящены вопросам обеспечения физической безопасности городской среды, сохранению объектов культурного наследия и зеленых зон.

Это все касается компетенций государства, в том числе московской власти. На эти цели тратятся средства городского и федерального бюджета. Что же касается частных игроков, то для них особый интерес представляют показатели, которые в укрупненном виде регламентируют мероприятия по реконструкции и новому строительству. Во-первых, это определение функциональных зон. В документе, принятом в 2010 году, выделено четыре основные категории таких зон: общественные, жилые, производственные, а также природные территории. Укрупненный перечень состава зон дается непосредственно в генеральном плане, а более детальный — в постановлениях правительства

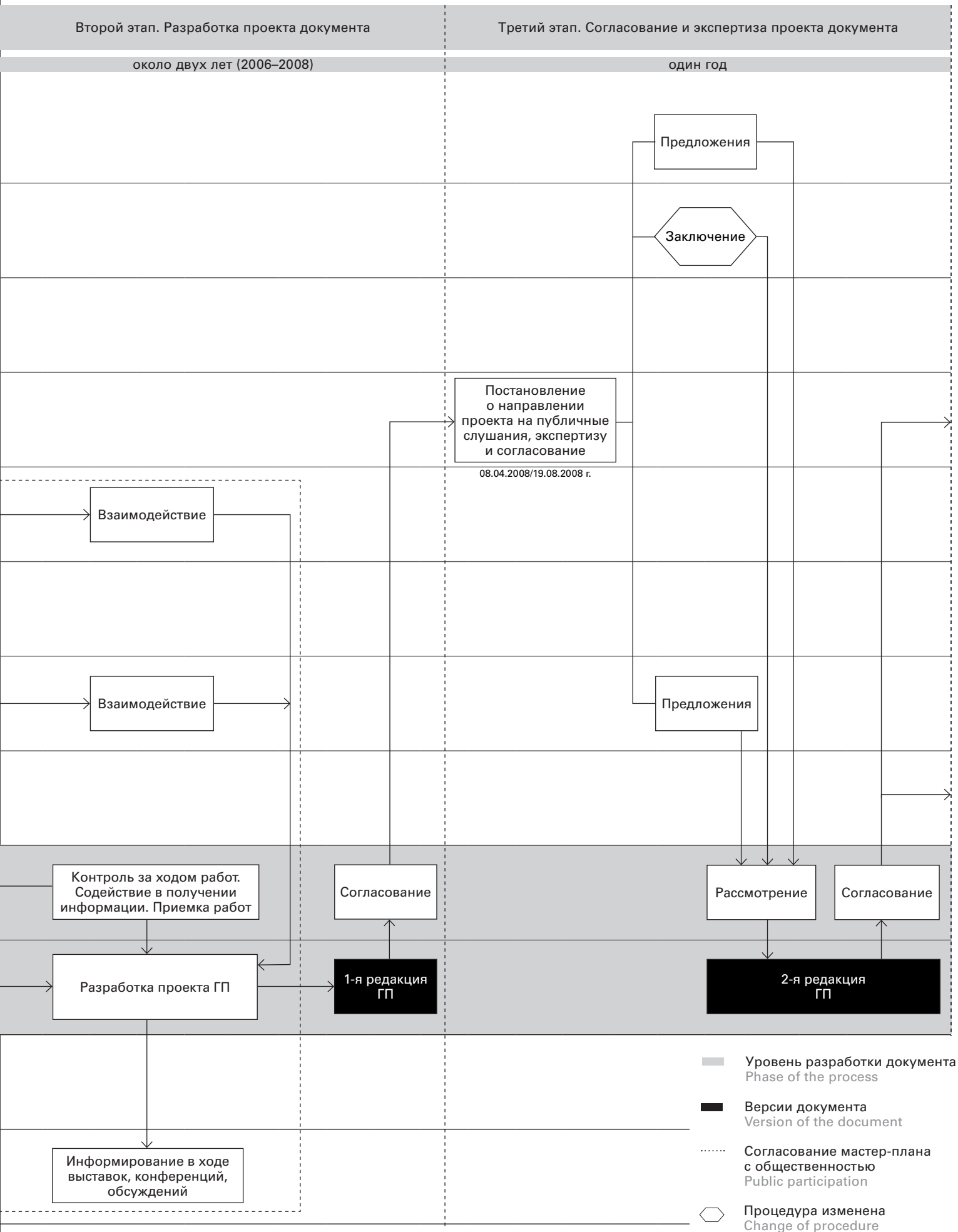


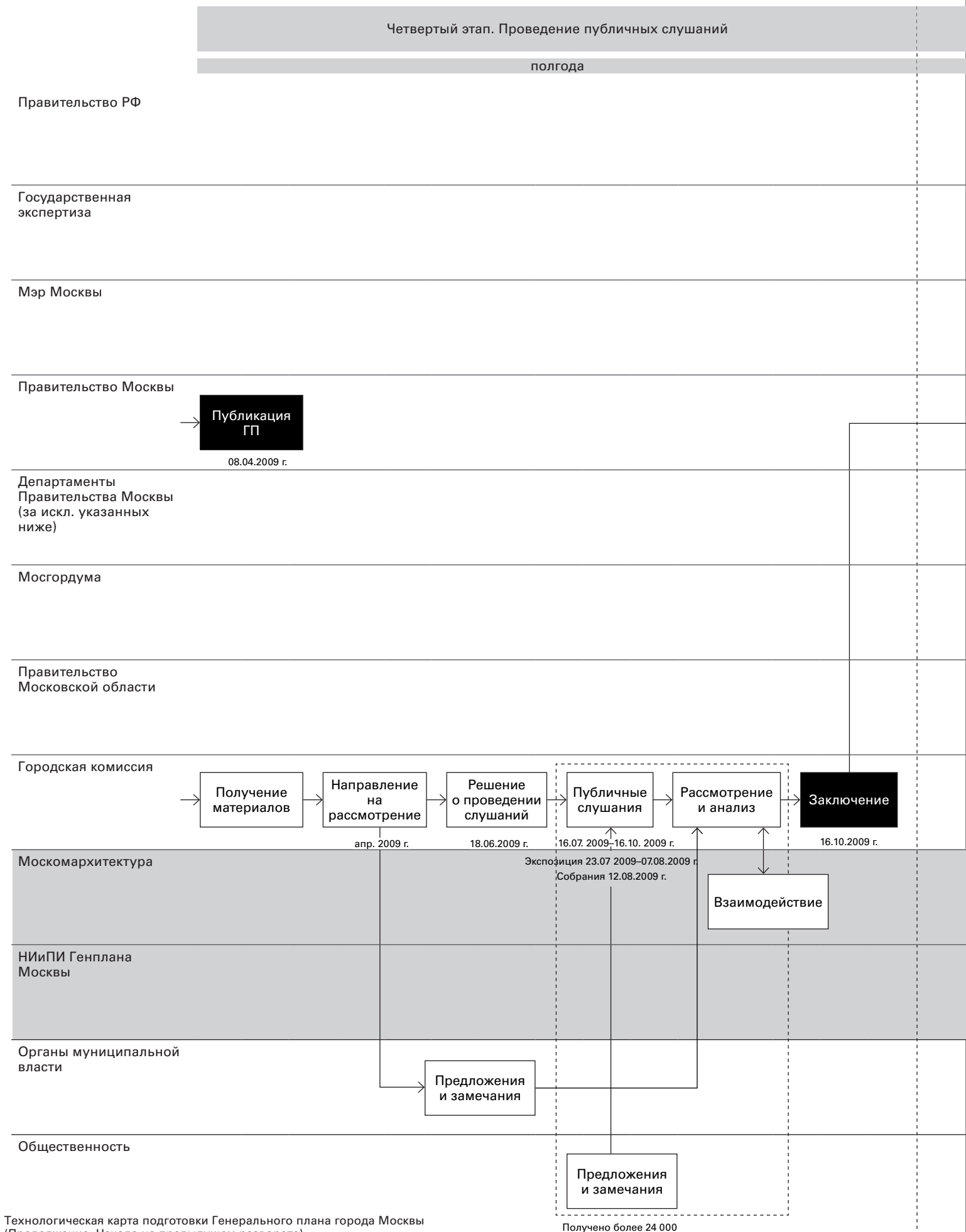
Шестая страница второй книги Генплана-2025. Вся территория Москвы в пределах МКАД разделена на 96 форматок. Каждая из них ложится на лист А4

Sixth page of the second volume of the General Plan-2010

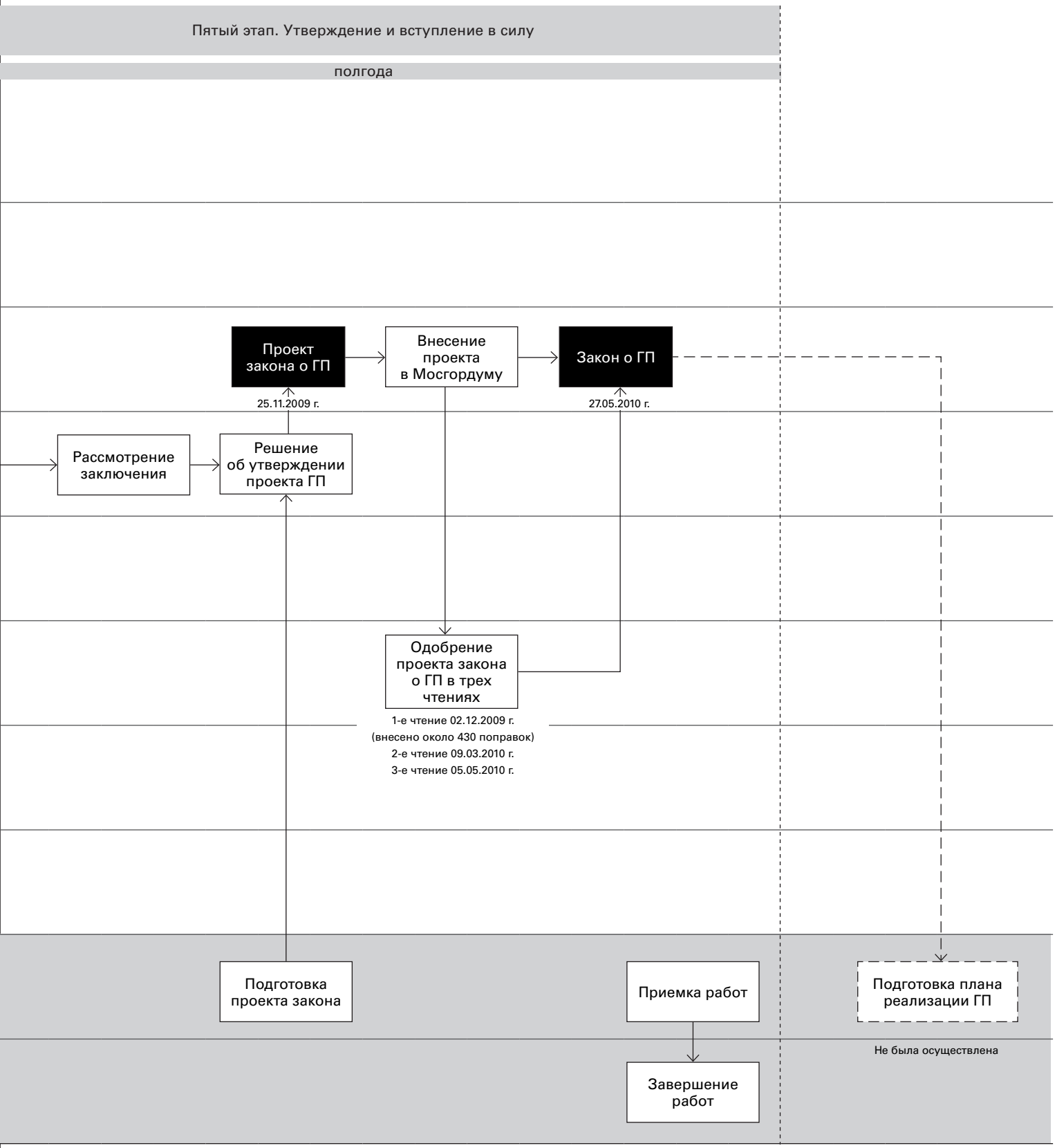


Технологическая схема подготовки Генерального плана города Москвы
Process diagram of the development of the General Plan for Moscow


Второй этап. Разработка проекта документа
около двух лет (2006–2008)
Третий этап. Согласование и экспертиза проекта документа
один год
Предложения
Заключение
Постановление о направлении проекта на публичные слушания, экспертизу и согласование
08.04.2008/19.08.2008 г.
Взаимодействие
Взаимодействие
Предложения
Контроль за ходом работ. Содействие в получении информации. Приемка работ
Согласование
Рассмотрение
Согласование
Разработка проекта ГП
1-я редакция ГП
2-я редакция ГП
Информирование в ходе выставок, конференций, обсуждений
Уровень разработки документа
Phase of the process
Версии документа
Version of the document
Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation
Процедура изменена
Change of procedure



Технологическая карта подготовки Генерального плана города Москвы
(Продолжение. Начало на предыдущем развороте)
Process scheme for development of the General Plan for Moscow
(Continued. See beginning on the previous page)


Пятый этап. Утверждение и вступление в силу
полгода
Проект закона о ГП
Внесение проекта в Мосгордуму
Закон о ГП
25.11.2009 г.
27.05.2010 г.
Рассмотрение заключения
Решение об утверждении проекта ГП
Одобрение проекта закона о ГП в трех чтениях
1-е чтение 02.12.2009 г.
(внесено около 430 поправок)
2-е чтение 09.03.2010 г.
3-е чтение 05.05.2010 г.
Подготовка проекта закона
Приемка работ
Подготовка плана реализации ГП
Не была осуществлена
Завершение работ
Уровень разработки документа
Phase of the process
Версии документа
Version of the document
Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

Москвы, где перечисляются все возможные виды использования земельных участков с соответствующими кодами. Другая важная для девелоперов и владельцев недвижимости информация — предельная суммарная площадь наземной и подземной застройки. Она указывается в таблицах, следующих за картами генплана.

Изменение и того, и другого показателя влечет изменения в генплане, а следовательно, прохождение длинной цепочки процедур, включая публичные слушания.

Генплан необходимостей: всем сестрам по серьгам

Целью территориального планирования Москвы в документе 2010 году провозглашено формирование городской среды, благоприятной для жизнедеятельности человека, устойчивого развития города, а также осуществления им столичных функций.

Сходная, кстати, цель ставится в государственной программе «Градостроительная политика», принятой правительством Москвы и рассчитанной на 2012–2018 годы. Там говорится о формировании благоприятной городской среды для жизнедеятельности. Подобную задачу, в принципе, постулирует значительное число официальных документов: от проекта основ национальной культурной политики до недавно принятой Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга. Это одно из общих мест, которые «говорят» обо всем и ни о чем одновременно.

Авторы документа, в частности занимавший в тот момент пост директора НИиПИ Генплана Сергей Ткаченко, придумали более интересное определение. Они назвали его «генпланом необходимостей», противопоставив документу, принятому в 1999 году, который именовался «генпланом возможностей».

Это название отражало то, что главной целью генплана было исправление дисбаланса между жилым и коммерческим строительством, с одной стороны, и инфраструктурным — с другой. В то же время, поскольку в середине «нулевых» объемы девелопмента постоянно росли, требовалось обеспечить новые площадки для освоения. То есть речь шла о попытке и сбалансировать, и интенсифицировать развитие территорий одновременно.

Сообразно этой двоякой задаче Генплан-2010 и задавал повышенные социальные обязательства, и предусматривал высокие темпы строительства, в том числе дорожно-транспортной инфраструктуры.

Документ излучал уже изрядно подзабытый, докризисный оптимизм. Так, в нем прогнозировалось, что в период до 2025 года экономику Москвы ожидает уверенный рост — почти китайскими темпами, порядка 6–7% в год. Опять же к расчетному сроку среднедушевой показатель ВРП должен был составить $35–40 тыс. в год, что сопоставимо со Швейцарией и в 2,5 раза выше среднероссийского показателя тех лет. Продолжительность жизни москвичей также должна была достичь уровня горцев — 77–80 лет.

Под стать оптимистичным социально-экономическим прогнозам устанавливались и объемы нового строительства. Генплан-2025 предусматривал появление более двух тысяч километров новых дорог, что давало увеличение протяженности столичной УДС на 60%. Основные



116-я страница третьей книги Генплана-2025. Планируемые зоны размещения объектов капитального строительства общественно-делового назначения обозначены на карте пиксельной заливкой

General Plan 2010, pg. 116, vol. 3. Zones assigned for public-commercial development indicated by infill

проекты — Четвертое кольцо, два дублера Кутузовского, южная и северная «рокады»… Гигантский рывок предполагалось совершить в развитии метро. До 2025 года в Москве, по генплану, должны были проложить 350 км новых линий подземки. Ставка делалась на большое кольцо метрополитена в срединной зоне города. Впрочем, основные работы планировалось произвести после 2015 года. Впечатляют и показатели социальной инфраструктуры: 3,8 млн м^2 объектов здравоохранения, 7,7 млн объектов культуры, 8 млн ФОКов, 11 млн образовательных учреждений. Не обижены были и девелоперы. Генплан-2025 программировал за 15 лет строительство 100 млн м^2 жилья (при существующих на тот момент 190). Офисных площадей планировалось возвести около 26 млн м^2. В общем, всем сестрам по серьгам.

Согласно документу, орудовать можно было практически во всех районах. Порядка 70% застроенной площади столицы в генплане занимают «территории реорганизации» — новация московского Градкодекса, предусматривающая наличие зон, в пределах которых могут изыматься участки едва ли не под любое строительство. Предполагалось, что масштабной реконструкции подвергнутся промышленные зоны, а также панельные микрорайоны. Всего должны были снести 25 млн м^2 сборного советского жилья. Перспектива переезда замаячила перед каждым шестым зарегистрированным жителем столицы — всего в многоэтажках сносимых серий проживало 1,7 млн человек.

Форма генерального плана

Генеральный план представляет собой документ в трех частях (книгах) в формате PDF.

Первая книга — «Положения о территориальном планировании города Москвы». Это текстовый документ объемом 235 страниц. Содержит анализ социально-экономических предпосылок развития столицы, цели и задачи территориального планирования, информацию об основных мероприятиях, а также многочисленные показатели без ссылок на первоисточники. Текст написан сухим, канцелярским языком. Иллюстрации отсутствуют в принципе.

Вторая и третья книги содержат карты в масштабе 1:25000 и схемы в масштабе 1:50000, а также таблицы с параметрами планируемого развития. Все карты вписываются в формат вертикального листа А4. Карта Москвы на момент принятия генерального плана, то есть до расширения города, членится на 98 таких форматок.

Никаких иных иллюстраций, например трехмерных визуализаций, в генплане нет. Можно сказать, что он продолжает традиции своих предшественников 1989 и 1999 годов, уплощавших образ города и представлявших его исключительно двухмерными картами и схемами.

На картах территория Москвы делится на разноцветные лоскуты зон. Как правило, эти зоны различаются по виду своего использования, функционалу. Принцип выделения данных «лоскутов» не всегда очевиден: некоторые из зон ограничены улицами и магистралями, а некоторые нет; иногда в пределах одной межмагистральной территории существуют несколько зон, а порой одна зона распространяется на несколько межмагистральных территорий. Отсутствуют и координатные привязки этих зон,

как и землеотводов, которые согласно генеральному плану должны быть отданы под строительство транспортной инфраструктуры.

Места планируемого размещения объектов капитального строительства, будь то офисы, школы, заводы или жилье, маркируются еще более неопределенно — либо не привязанной ни к чему штриховкой, либо квадратиками, кружочками, крестиками на той или иной территориальной зоне.

Документ находится в открытом доступе — на сайте Комплекса градостроительной политики и строительства Москвы (stroi.mos.ru/generalnyi-plan-razvitiya-moskvy). Там можно последовательно пролистать все книги по одной странице.

Не самая удобная форма для чтения. И не только потому, что разрешение карт и схем на экране монитора оставляет желать лучшего, но и потому, что изучение одной отдельно взятой страницы часто требует обращения к другим (например, для уточнения легенды карты или параметров функциональных зон, а также для изучения карт соседних территорий), которые в отсутствие электронного оглавления надо искать методом тыка.

Что же касается общей концепции генплана, той пространственной стратегии, на которой основан документ, то считать ее разом вообще невозможно. Соответствующие поясняющие иллюстрации отсутствуют. Какие-то комментарии на эту тему дает текст первой книги. Но чтобы его разрозненные фрагменты сложились в общую картину, надо обладать изрядным вниманием, долготерпением и профессиональной эрудицией.

По форме Генплан-2025 — это не целостное видение, а некая верхушка айсберга, представляющая собой набор цифр, карт и схем. То есть тактический инструмент, предназначенный в основном для запуска цепочки подготовки документации, касающейся отдельных линейных объектов и территориальных зон. Сделать так, чтобы весь этот процесс был завязан в единое целое, особенно в случае внесения изменений в генплан, с помощью подобного инструмента невозможно. Нужен своеобразный «переводчик» — в виде плана реализации генплана. Однако такой документ носит непубличный характер. Общественный контроль за воплощением в жизнь генерального плана становится фикцией.

Большие проблемы при таком формате возникают и с преемственностью документов. В отсутствие четко артикулируемой пространственной стратегии разработчик следующего генерального плана вынужден будет ее додумывать или вообще все начинать с нуля. Залогом соблюдения определенной долгосрочной линии в развитии города становится даже не фактическая монополия НИиПИ Генплана, а наличие в институте сотрудников, придумывавших предыдущий документ.

Содержание генерального плана

Содержание утверждаемой части генерального плана (те самые три книги) определено Градостроительным кодексом Москвы — вплоть до масштаба карт и схем. В статье 25 того кодекса содержится перечень состава материалов по обоснованию документа. Впрочем, последние, в отличие от первых, не находятся в открытом доступе.

Так что никаких комментариев и объяснений тех или иных решений генерального плана на официальных сайтах нет.

Нет в открытом доступе, как сказано выше, и другой важной информации — плана реализации генерального плана. Именно в данном документе, утверждаемом правительством Москвы, прописывается все, что касается воплощения в жизнь целей и задач, установленных в генплане, вплоть до адресных перечней объектов, которые собираются построить. Публикация данного плана, как и информация о мониторинге его исполнения, не предусмотрена Градостроительным кодексом Москвы.

Впрочем, и не надо — план реализации генплана так и не был разработан.

Книги генплана содержат карты некоторых первоочередных мероприятий. Это, в частности, касается развития улично-дорожной сети и линий так называемого внеуличного транспорта, то есть метрополитена. Однако никакой датировки карты не содержат. Чтобы выудить эту информацию, нужно перелопатить объемистый первый том с текстами.

Стратегия пространственного развития города, положенная в основу документа, предъявлялась в ходе выставок и публичных обсуждений, прошедших зимой 2007–2008 годов. Выглядит она в целом логично для моноцентричного города постиндустриальной эпохи. Хотя иной логики, кроме геометрической в ней не просматривается. Ее социально-экономические основания (динамика демографии, ВРП и пр.) предъявляются в цифрах, но не аргументируются. Нигде, ни в ходе публичных презентаций обосновывающих материалов, ни непосредственно в Генплане, не говорится ничего о том, каким должен быть современный мегаполис, и на какое место претендует Москва в системе «глобальных городов».

Эта стратегия основывается на тех же принципах, что и Генеральные планы 1989 и 1999 годов. Акцент делается на развитии так называемой срединной зоны — пояса между центральным ядром и кольцом панельной микрорайонной застройки, который во многом был обойден вниманием в советские годы в силу наличия там большого количества промышленных территорий. Именно здесь располагаются места наиболее интенсивного развития, новые «подцентры» столицы. Их всего пять, главным из которых, по замыслу разработчиков генплана, становится столичная представительская зона на юго-западе Москвы. Система «подцентров» дополняется четырьмя полумесяцами. Два из них примыкают к Третьему кольцу с северо-запада и юго-востока. Это территории редевелопмента промтерриторий. Еще два охватывают северо-восток и юго-запад столицы. Речь идет о «зонах общественных, общественно-жилых и жилых комплексов» — районах высокоплотной многоэтажной застройки, формирующихся в основном на территориях панельного жилья.

Вся эта система соединена хордами и кольцами, в частности планируемыми Четвертым кольцом и Большим кольцом метрополитена. Усиление срединного пояса столицы призвано одновременно разгрузить центр города от мест приложения труда и снизить интенсивность потоков маятниковой миграции, абсорбируя часть из них в новых «подцентрах» и общественных комплексах, равноудаленных как от периферии, так и от исторического ядра. Зона вдоль



1 Центральная историческая зона
Central historic zone

2 Столичная представительская зона
Moscow's representation zone

3 Природно-рекреационные зоны
Nature zones

4 Водно-зеленый диаметр и Национальный парк «Лосиный остров»
Water and greenery diameter and Losiny Ostrov National Park

5 Зоны трансформаций промышленных территорий
Zones of transformations of industrial areas

6 Зоны развития системы общегородских и агломерационных центров
Development zones for the system of urban and agglomerational centres

7 Зоны формирования общественных, общественно-жилых и жилых комплексов
Development zones for public, public-cum-residential and residential complexes

8 Зоны взаимодействия сопредельных территорий Москвы и Московской области
Zones of interaction between neighbouring areas of Moscow and the Moscow region

Схема основных планировочных зон по обосновывающим материалам к Генплану-2025
Map of the key planning zones, based on supporting documents of the General Plan 2025

МКАД становится местом менее интенсивной застройки, перенимая на себя роль зеленого защитного пояса, изрядно «поеденного» жилой застройкой в ближайшем Подмосковье.

Повторимся, что в общем-то логичная схема в условиях нескоординированного развития двух субъектов федерации — Москвы и Московской области — практически не считывается в самом генплане. Что затрудняет и ее трансляцию в ходе публичных обсуждений, и соблюдение линии преемственности в процессе актуализации документа или разработки нового.

Важной новацией генплана, как сказано выше, является выделение в городе территорий реорганизации и зон развития. Такой довольно стандартный в мировой практике стратегического планирования ход встретил бурное неприятие экспертного сообщества и участников публичных слушаний. Негативная реакция объяснялась тем, что, во-первых, наличие подобных территорий не предусмотрено федеральным законодательством, а, во-вторых, зоны, где у властей оказывались развязаны руки в плане реконструкции и нового строительства, занимали согласно генплану две трети застроенной площади столицы.

Такая ситуация дала основания некоторым экспертам назвать Генплан-2025 «ширмой для отвода глаз», призванной позволить строить не только там, где можно, но и там, где нельзя[1].

1 См.: Трутнев Э.К. Логика развертывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно прошлое для будущего // Проект Россия. № 62 (4). 2012. С. 154. В данной статье также дан подробный анализ норм, касающихся территорий реорганизации, с точки зрения федерального градостроительного законодательства.

Процесс вовлечения жителей

Генеральный план принимался в эпоху бурного развития интернета. По данным ФОМ, во второй половине 2009 года, когда документ проходил публичные слушания, уже больше половины москвичей пользовались «всемирной паутиной».

Однако никакого внимания к столь большой аудитории ни заказчики, ни разработчики генплана не проявили. Из всего пятилетнего процесса подготовки документа можно выделить лишь два коротких периода обсуждений с общественностью.

Первый такой период охватывает четыре месяца — с ноября 2007 года по февраль 2008-го, — когда были презентованы обосновывающие материалы генплана, а фактически представлены выводы о дальнейших направлениях территориального развития Москвы. Прошли выставки в Манеже и в каждой из префектур, сопровождающиеся встречами с жителями. Обсуждения с экспертной аудиторией состоялись в Доме архитектора и ЦДХ. Однако никакого отчета по результатам этих мероприятий выпущено не было.

Второй период — три месяца, отведенные по Градкодексу на публичные слушания. Собрания граждан в рамках данных слушаний прошли во всех внутригородских муниципальных образованиях в один день — 12 августа 2009 года. Им предшествовали двухнедельные выставки, где демонстрировался, как сообщали жители, совершенно не адаптированный для непосвященных материал.

Несмотря на отпускной сезон и синхронность проведения мероприятий, было получено порядка 75 тыс. замечаний и предложений. Такое значительное число прежде всего свидетельствует о том, что никакой предварительной работы по информированию широкой общественности не проводилось.



Согласно Генплану-2025 территории реорганизации должны были занять около двух третей застроенной площади Москвы
According to the General Plan 2025, areas of reorganisation were to occupy around two thirds of the built-up area of Moscow

Критика Генплана-2025. Жизнь документа после утверждения

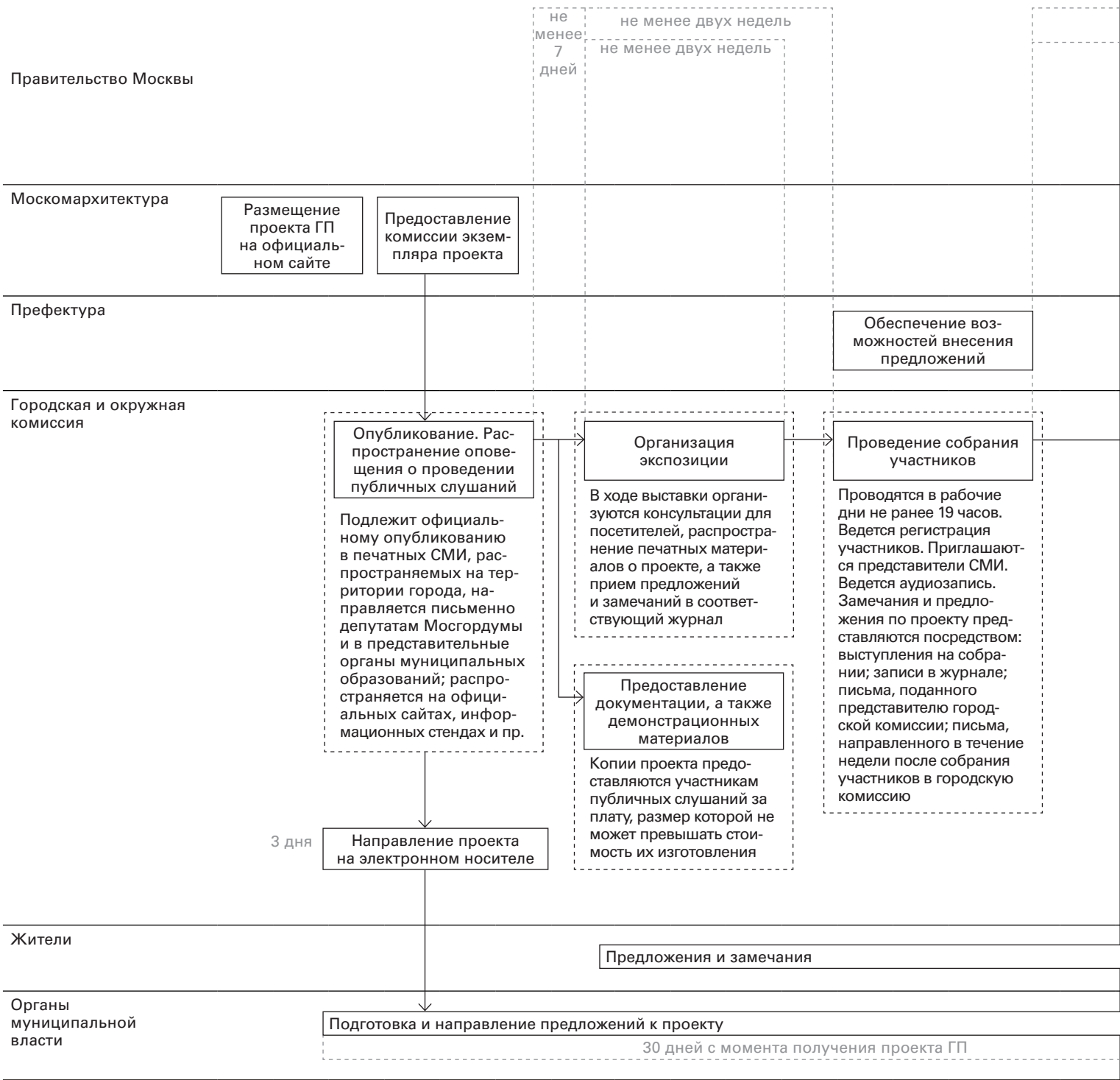
Экспертным сообществом, независимым от московских властей, генеральный план был принят в штыки. Неоднократно заявлялось, что он служит исключительно интересам инвесторов, стремящихся в союзе с московской властью получать доход от нового строительства.

Кульминацией атак на документ стало заседание Общественной палаты России 9 апреля 2010 года Заявление Марата Гельмана, на тот момент члена ОП, что «жадность заставляет принимать решения в ущерб интересам города, трусость — прикрывать их, безразличие — не задумываться о последствиях», было встречено продолжительной овацией. После чего присутствовавшие на заседании от лица столичных властей главный архитектор Москвы Александр Кузьмин и спикер Мосгордумы Владимир Платонов демонстративно вышли из зала[2].

Помимо уже упомянутых выше к генплану предъявлялись следующие претензии:

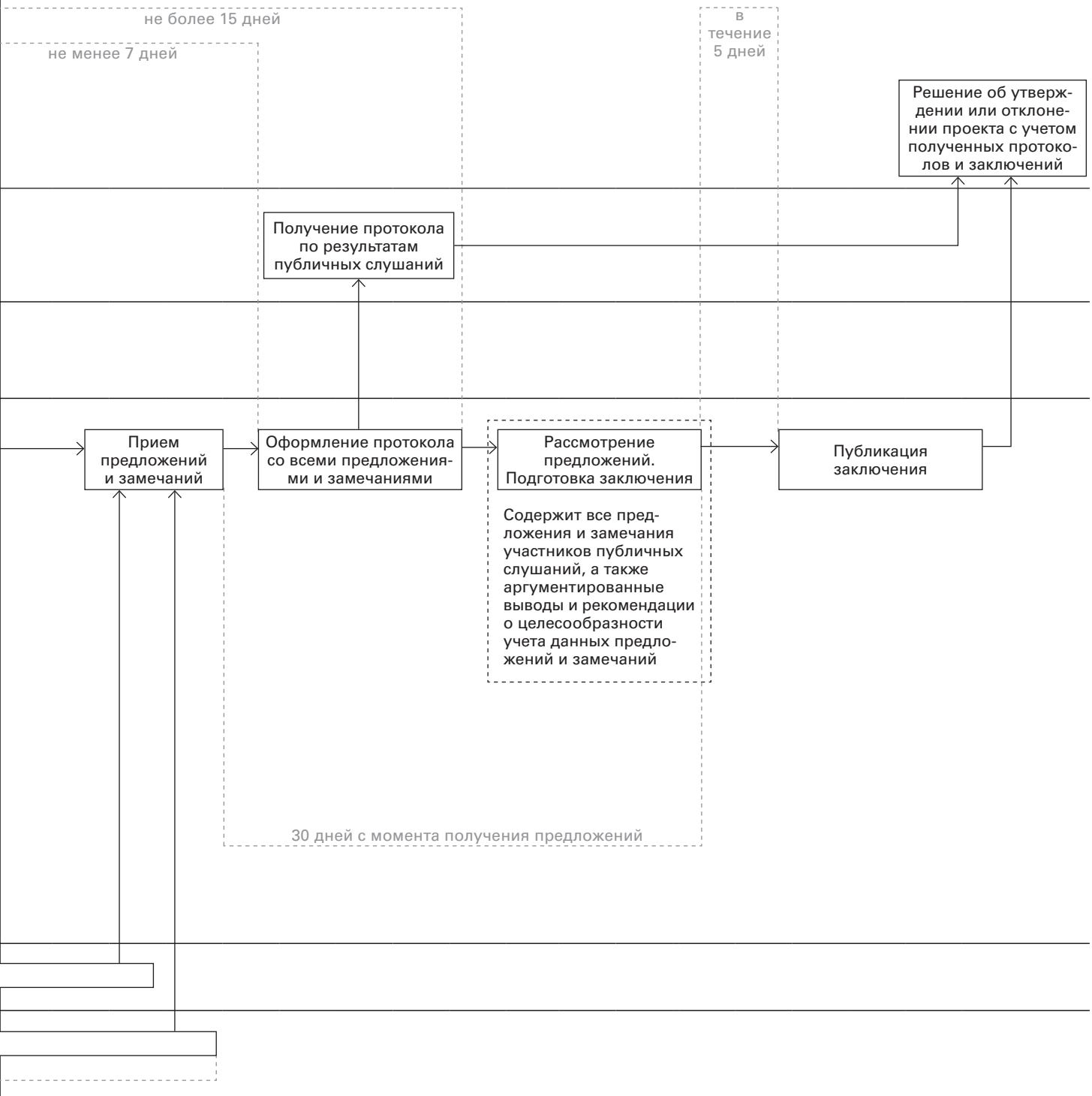
1. Узко архитектурно-градостроительный характер. Отсутствие стратегического видения, артикулированного целеполагания и комплексности подходов к развитию города.
2. Ориентированность на интересы стройкомплекса в ущерб сбалансированному развитию города. Использование завышенных показателей нового строительства, позволяющих — в сочетании с режимом территорий реорганизации — фактически строить все что угодно.

2 См., напр.: Петренко В. Москве показана генплановая операция // Газета.ру от 10.04.2010. URL: www.gazeta.ru/social/2010/04/10/3349952.shtml.



Технологическая схема проведения публичных слушаний в рамках разработки Генерального плана городы Москвы. Подготовлено на основе: Градостроительного кодекса Москвы, а также Постановления Правительства Москвы о порядке проведения публичных слушаний

Process diagram of public hearings held during the development of the General Plan for Moscow. Based on the City Planning Code and the Moscow Government Act on Public Hearings


не более 15 дней
не менее 7 дней
в течение 5 дней
Решение об утверждении или отклонении проекта с учетом полученных протоколов и заключений
Получение протокола по результатам публичных слушаний
Прием предложений и замечаний
Оформление протокола со всеми предложениями и замечаниями
Рассмотрение предложений. Подготовка заключения
Публикация заключения
Содержит все предложения и замечания участников публичных слушаний, а также аргументированные выводы и рекомендации о целесообразности учета данных предложений и замечаний
30 дней с момента получения предложений

3. Отсутствие координации развития с Московской областью в рамках единой агломерации.
4. Непродуманная и затратная транспортная политика, ориентированная на большие инфраструктурные проекты, вместо последовательной работы по уплотнению, диверсификации и реорганизации улично-дорожной и парковочной сетей.
5. Недостаточные меры по защите природного комплекса и улучшению экологической ситуации в городе.
6. Отсутствие в соответствующем разделе порядка полутора тысяч объектов культурного наследия, не прошедших на момент разработки документа всех необходимых для постановки на охрану процедур.

С приходом к власти в Москве команды Сергея Собянина Генплан-2025 фактически утратил применимость. Реформа строительного комплекса, сопровождавшаяся массовой отменой ранее выданных инвестконтрактов, вкупе с расширением Москвы, сильно изменившим административные границы столицы, сделали не столь давно принятый документ абсолютно недействительным. Эту недействительность усилили и принятые новой городской администрацией программы дорожного и транспортного строительства, логика которых совершенно не подчиняется установкам генерального плана.

В настоящее время город развивается в рамках различных государственных и адресных инвестиционных программ, отличающихся от плана реализации генплана, функции которого они фактически выполняют в отсутствие каких-либо проектных и картографических материалов. Привязка конкретных объектов и их комплексов к территориям выполняется главным образом посредством разработки проектов планировки и градостроительных планов земельных участков, выпускаемых в виде отдельных документов.

Роль инструмента правового зонирования при этом вместо рассматривавшихся параллельно с генпланом, но так и не принятых ПЗЗ взяла на себя Градостроительно-земельная комиссия. Этот межведомственный орган, куда входят руководители различных департаментов правительства Москвы, рассматривает концепции застройки, а также проекты планировок и градпланы земельных участков, согласовывая функциональные и плотностные показатели нового строительства.

Естественно, город не может жить без документа, определяющего его территориальное развитие на среднесрочную и долгосрочную перспективу. НИиПИ Генплана в данный момент ведет работу по подготовке обосновывающих материалов для нового генерального плана. Согласно государственной программе «Градостроительная политика», работа над документом должна завершиться уже в этом году.

При этом тот формат, который установлен в Градостроительном кодексе, не может быть признан оптимальным. Ему недостает гибкости и комплексности. Как инструмент управления развитием и формирования широкого консенсуса он явно неэффективен. Это понимают и в правительстве Москвы. В настоящее время Департамент градостроительной политики разрабатывает проект федерального закона об особом режиме пространственного планирования в российской столице.

В заключение оценим Генплан-2025 с точки зрения тех функций, которые, по мнению авторов работы, может выполнять стратегия пространственного развития (мастер-план):

1. Как *инструмент координации* генплан не может считаться эффективным. Узкий архитектурно-градостроительный характер превращает его главным образом в инструмент решения задач нового строительства, которые слабо увязаны с социальной, экономической и культурной сферой. При этом отсутствие четко расставленных приоритетов даже в области строительства, а также ключевых показателей эффективности делает документ совершенно непригодным для осмысленного распределения реальных и потенциальных земельных и финансовых ресурсов во времени и пространстве, то есть для проведения качественной стратегической политики.
2. В силу узости, отсутствия системы приоритетов, а также анализа существующих и потенциальных вызовов, возможностей и проблем генплан не может быть призван и хорошим *инструментом прогнозирования*.
3. В качестве *инструмента вовлечения* генплан также работает слабо. Практически все сводится к публичным слушаниям по завершению разработки документа. В ходе этих слушаний не информированным заранее, а значит, неподготовленным гражданам предлагается на основе материалов, носящих узкопрофессиональный характер, вносить пожелания и замечания касательно общих и частных вопросов долгосрочного развития Москвы. Сложность и самого документа, и затрагиваемой им проблематики в отсутствие предварительного широкого информирования приводит к недопониманию между обществом и властью. В ходе слушаний возникает масса замечаний от жителей, многие из которых могли бы быть высказаны ранее или просто не возникнуть. Напомним, что около двух третей пожеланий и замечаний из сделанных 75 тыс. оказались фактически «холостыми». Все это обеспечило неблагоприятный информационный фон, усиленный критикой со стороны экспертного сообщества. Несомненно, такой фон не лучшим образом повлиял на публичную легитимность документа.
4. Как *инструмент маркетинга* генплан рассматривать вообще бессмысленно. И по своему формату, и по языку он оказывается совершенно непригодным ни для работы с внешними инвесторами, ни для улучшения имиджа Москвы.
5. Если генплан и стал *политическим инструментом*, то для тех, кто критиковал тогдашнего мэра. Столичная власть не сумела использовать данный документ для повышения своего авторитета в обществе.

Александр
Антонов

Жизнь по программам: развитие территорий в отсутствие генерального плана

Life under programs: spatial development without a general plan

В отсутствие документации правового зонирования и не вполне очевидной применимости Генерального плана Москвы, утвержденного в 2010 году, градостроительная политика, определяющая сегодня пространственное развитие столицы, формируется из отдельных государственных программ и отраслевых схем. При этом она реализуется как традиционным путем разработки проектов планировки территории (ППТ), так и в два этапа, когда разработке ППТ предшествует творческий конкурс на архитектурную или градостроительную концепцию.

В формировании градостроительной политики участвует ряд департаментов и подразделений правительства Москвы, отвечающих за отдельные составляющие пространства и материальной среды города. Помимо департаментов стройкомплекса, в процесс активно вовлечены департаменты транспорта, новых территорий, органы исполнительной власти, ведающие вопросами ЖКХ, благоустройства, природопользования и пр.

Документом, реализующим комплексный подход к краткосрочному планированию территориального развития, является Государственная программа города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2016 годы, утвержденная Постановлением Правительства от 3 октября 2011 г. (№ 460-ПП) и впоследствии актуализованная. В ней сделана попытка объединить все аспекты развития города — причем не только пространственные. «Градостроительная политика», как следует из текста документа, «координирует все городские отраслевые программы (всего 18) в части создания объектов капитального строительства, аккумулирует их результаты, определяет приоритеты градостроительного развития на перспективу».

В составе десяти подпрограмм «Градостроительной политики» содержится перечень мероприятий, источники и порядок их бюджетного финансирования, а также некоторые целевые показатели градостроительного развития, например обеспеченность жильем, объектами социального обслуживания, протяженность линий метрополитена и пр. Государственная программа города Москвы «Градостроительная политика» была утверждена в 2011 году — до присоединения к столице новых территорий. Соответственно, многие отраслевые программы, затрагивающие вопросы пространственного развития и создания объектов капитального строительства городского

Moscow's city planning policy, which determines its spatial development, comprises several separate state programs and branch plans. Different Moscow government departments responsible for construction, transport, new territories and representatives of local authorities in charge of public utilities, urban design, and environmental management are involved in the policy's formulation.

An analysis of existing plans shows that all program documents determine the development of particular areas only in the short term, for a maximum period of five years and that their adoption procedure is not public.

The targeted investment program for Moscow is the key document to plan new construction. But unlike the general plan, program documents do not contain any visual materials describing construction. Lastly, the state program system does not provide its recipients with funding in mid-term (up to 10 years) and long-term periods.

значения, были приняты позднее, в 2011–2013 гг., уже после того как Москва расширила свои границы.

Постановлением от 10 апреля 2014 г. (№ 168-ПП) были внесены изменения в Постановление № 460-ПП. Фактически же была утверждена новая Государственная программа «Градостроительная политика» на период 2012–2018 гг. Структура документа стала более четкой — теперь он содержит 8 подпрограмм, в каждую из которых входит от одного до восьми мероприятий.

В таблице дан перечень правительственных структур, их сфер ответственности, а также программных документов, затрагивающих вопросы развития города, сгруппированный по отраслевым направлениям.

Таблица. Пространственное развитие Москвы: базовые документы и уполномоченные органы

Строительство в целом

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент	контроль
Строительство объектов, финансирующихся из городского бюджета	Постановление «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2013–2015 гг.» от 16 сентября 2014 г. № 467-ПП	– Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, – Департамент строительства, – Департамент развития новых территорий, – Департамент ЖКХ и благоустройства, – Департамент здравоохранения, – Департамент топливно-энергетического хозяйства, – Департамент городского имущества, – Департамент культурного наследия, – Департамент науки, промышленной политики, и предпринимательства, – Департамент капитального ремонта	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Н. А. Сергунина, министр Правительства Москвы, руководитель Департамента экономической политики и развития города Москвы М. Г. Решетников
Ограничения строительства	Схема высотных ограничений застройки на территории города Москвы	Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы	Схема не утверждена
Порядок проектирования	Постановление «Об оптимизации порядка утверждения архитектурно-градостроительных решений объектов капитального строительства в городе Москве» от 30 апреля 2014 г. № 284-ПП	Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства М. Ш. Хуснуллин

Жилищная политика

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент/ведомство	Контроль
Аварийное, пятиэтажное жилье	Закон города Москвы от 31.05.2006 г. № 21 «Об обеспечении жилищных прав граждан при переселении и освобождении жилых помещений (жилых домов) в городе Москве»; Закон города Москвы от 29.05.2013 г. № 28 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы в целях защиты жилищных прав граждан»	Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы	Закон субъекта
Жилье	Государственная программа города Москвы «Жилище» на 2012–2018 гг., утверждена постановлением Правительства Москвы № 205-ПП от 22.04.2014 г.	Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства М. Ш. Хуснуллин

Объекты городского значения

Пространства/ объекты	Документы	Ответственный департамент/ведомство	Контроль
Парки, парки культуры и отдыха, заповедники, скверы, дворовые территории	Постановление Правительства Москвы от 17 июля 2013 г. № 474-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 7 октября 2011 г. № 476-ПП об утверждении Государственной программы города Москвы “Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012–2018 годы”»	Департамент культуры города Москвы совместно с Комитетом по архитектуре и градостроительству города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам социального развития Л. М. Печатников
	Постановление от 24.09.2012 № 507-ПП «О порядке формирования, согласования и утверждения перечней работ по благоустройству дворовых территорий, парков, скверов и капитальному ремонту многоквартирных домов»	Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы — руководитель Аппарата мэра и Правительства Москвы А. В. Ракова
Улицы, общественные пространства, площади	Постановление «О пешеходных зонах общегородского значения города Москвы» от 13 сентября 2013 г. № 606-ПП	Департамент культуры города Москвы совместно с Комитетом по архитектуре и градостроительству города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам социального развития Л. М. Печатников
	Подпрограмма «Благоустройство улиц и городских общественных пространств “Моя улица” на 2015–2018 годы» Государственной программы города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012-2018 годы»	Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства П. П. Бирюков
Объекты здравоохранения	Постановление Правительства Москвы от 25 февраля 2013 г. № 100-ПП «О реализации пилотного проекта “Доктор рядом”»	Департамент городского имущества города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Н. А. Сергунина, заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам социального развития Л. М. Печатников
Объекты культуры	Постановление Правительства Москвы от 20 сентября 2011 г. № 431-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы “Культура Москвы на 2012–2018 годы”»	Департамент культуры города Москвы, Департамент культурного наследия города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам социального развития Л. М.Печатников

Пространства/ объекты	Документы	Ответственный департамент/ведомство	Контроль
Школы, детские сады	Постановление «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2014– 2016 годы» от 10 сентября 2013 г. № 591-ПП	Департамент строительства, Департамент развития новых территорий	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Н. А. Сергунина, министр Правительства Москвы, руководитель Департамента экономической политики и развития города Москвы М. Г. Решетников
	Проект «1 рубль за 1 квадратный метр в год» Частные инвестиции в создание детских садов	Неформальный проект, не имеет Постановления правительства	

Транспорт

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент/ведомство	Контроль
Транспортный комплекс	Программа развития транспортного комплекса Московского региона на период до 2020 г.	АНО «Дирекция МТУ»	Минтранс РФ
Железнодорожный транспорт	Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 годы и на перспективу до 2020 года — постановление от 2 сентября 2011 г. № 408-ПП Подпрограмма «Общественный транспорт “Железнодорожный транспорт”»	Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, Департамент строительства	Заместитель мэра Москвы по вопросам транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы М. С. Лискутов
	Генеральная схема развития Московского железнодорожного узла	ОАО «РЖД»	Минтранс РФ
МК МЖД	Комплексный инвестиционный проект «Реконструкция и развитие Малого кольца Московской железной дороги» в соответствии с заключенными между ОАО «РЖД» и Правительством Москвы Соглашением от 15 сентября 2008 г. № 77-367/1071 и Договором о намерениях от 15 января 2009 г. № 77-367-1»	Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, ТЭО ОАО «МКЖД»	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства М. Ш. Хуснуллин, заместитель мэра Москвы по вопросам транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы М. С. Лискутов
Дорожное строительство	Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 гг. и на перспективу до 2020 г. Постановление № 561-ПП от 23.09.2014 «Об увеличении в 2014 г. объема финансирования Государственной программы города Москвы “Развитие транспортной системы” на 2012–2016 гг. и на перспективу до 2020 г.»	Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, Департамент строительства	Заместитель мэра Москвы по вопросам транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы М. С. Лискутов
Велодорожки	Подпрограмма «Обустройство велосипедных дорожек на Бульварном кольце» Государственная программа города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2018 гг.	Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, Департамент градостроительной политики города Москвы	Заместитель мэра Москвы по вопросам транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы М. С. Лискутов

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент/ведомство	Контроль
Метрополитен	Подпрограмма «Общественный транспорт “Метрополитен”» Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 годы и на перспективу до 2020 года	Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, Департамент строительства	Заместитель мэра Москвы по вопросам транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы М. С. Лискутов
ТПУ	Постановление Правительства Москвы от 06.09.2011 № 413-ПП (ред. от 15.11.2012) «О формировании транспортно-пересадочных узлов в городе Москве», Подпрограмма «Автовокзалы и транспортно-пересадочные узлы», Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 годы и на перспективу до 2020 года, Отраслевая схема размещения транспортно-пересадочных узлов и перехватывающих стоянок (разработана НИиПИ Генплана Москвы, не утверждена)	Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, Департамент строительства, 90 ТПУ — ГУП «Московский Метрополитен», 48 ТПУ — ОАО «Мосинжпроект», 40 ТПУ — «Российские железные дороги» (ОАО «РВ Метро»), 31 ТПУ — ТЭО ОАО «МКЖД»	Заместитель мэра Москвы по вопросам транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы М. С. Лискутов

Инженерная инфраструктура

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент/ ведомство	Контроль
	Государственная программа города Москвы «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение» на 2012–2018 годы	Департамент топливно-энергетического хозяйства города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства П. П. Бирюков

Объекты капитального строительства, возведение которых ведется на внебюджетные средства

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент/ ведомство	Контроль
Храмы	«Программа 200» — проект строительства двухсот православных храмовых комплексов на территории столицы	Департамент градостроительной политики города Москвы	Куратор программы — советник мэра Москвы и Патриарха всея Руси, депутат Государственной Думы РФ В. И. Ресин
Торговля	Подпрограмма «Развитие оптовой и розничной торговли, общественного питания и бытовых услуг города Москвы» на 2012 –2016 гг.	ГУП Управление по реконструкции и развитию уникальных объектов	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Н. А. Сергунина
Розничные рынки	Постановление «Об утверждении плана размещения розничных рынков на территории города Москвы» от 29 декабря 2009 № 1497-ПП	Департамент торговли и услуг города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Н. А. Сергунина
Гостиницы	Постановление «Об отраслевой схеме размещения гостиниц в городе Москве» от 24 декабря 2012 № 793-ПП	Департамент торговли и услуг города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства М. Ш. Хуснуллин, заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам региональной безопасности и информационной политики А. Н. Горбенко

Охрана природы и памятников культуры

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент	Контроль
Охрана природы	Постановление «Об особо охраняемых зеленых территориях в городе Москве» от 22 августа 2012 № 423-ПП	Департамент природопользования и охраны окружающей среды	Руководитель Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы А. О. Кульбачевский
Охрана памятников истории и культуры	Закон города Москвы «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры»	Департамент культурного наследия города Москвы	Закон субъекта

Агломерация и Новая Москва

Пространства/ объекты	Программы/схемы	Ответственный департамент	Контроль
Объекты инженерного обеспечения	Постановление «Об утверждении перечня объектов регионального значения, подлежащих размещению на территориях, присоединенных с 1 июля 2012 г. к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве» от 14 октября 2013 № 680-ПП	Департамент развития новых территорий города Москвы	Заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства М. Ш. Хуснуллин, заместитель мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Н. А. Сергунина
Территориальные схемы	Распоряжение Правительства Москвы «О разработке территориальных схем развития территории, прилегающей к Московской кольцевой автомобильной дороге» от 15 октября 2014 г. № 565-РП	Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы	Заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам градостроительной политики и строительства М. Ш. Хуснуллин
	Постановление «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2013–2015 гг.» от 16 сентября 2014 № 467-ПП		Заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений Н. А. Сергунина министр Правительства Москвы, руководитель Департамента экономической политики и развития города Москвы М. Г. Решетников

В результате расширения территории Москвы в юго-восточном направлении в составе города появились значительные территории, на которых отсутствовала какая-либо действующая документация о территориальном планировании. Генеральные планы, разработанные для муниципальных образований Московской области, вошедших в состав Москвы, потеряли легитимность, а также принципиально не отвечали планам по развитию новых территорий.

Правительство Москвы не располагало какими-либо исследованиями или ранее выполненными градостроительными проектами на данных территориях за исключением многочисленных ППТ, разработанных в 2008–2011 гг. Поэтому вопрос скорейшей разработки комплексной градостроительной документации для Троицкого и Новомосковского административных округов (ТиНАО) стал особенно актуален.

Территориальные схемы ТиНАО первоначально планировалось подготовить до конца 2013 г. В январе 2014 г.

сроки перенесли на июль, сейчас они отодвинуты на конец года. В отсутствие общей территориальной схемы разрабатывается несколько десятков проектов планировки отдельных территорий ТиНАО.

На сайте Департамента развития новых территорий города Москвы опубликованы перечни объектов нового строительства на период 2014–2017 гг. Речь идет о парках, объектах социального обеспечения, улично-дорожной сети, метрополитена и пр. Документов, определяющих перечни планируемых к строительству объектов, кроме Адресной инвестиционной программы города Москвы, найти не удалось.

Капитальное создание социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, общественных пространств, парковых зон и других территорий и объектов, обеспечивающих реализацию полномочий органов государственной власти Москвы и финансируемых из бюджета города, велось и ведется в соответствии с перечисленными выше государственными программами. Тогда как строительство объектов жилищного, коммерческого и производственного назначения в отсутствие ПЗЗ в период 1990—2010 гг. осуществлялось в соответствии с многочисленными инвестиционными контрактами, заключенными Правительством Москвы с организациями-застройщиками, девелоперами, владельцами и арендаторами земельных участков.

После прихода к руководству городом команды С.С. Собянина, чтобы упорядочить этот процесс, постановлением Правительства Москвы от 16.11.2010 (№ 1019-ПП) была создана Градостроительно-земельная комиссия Москвы или ГЗК — «для оперативного решения вопросов в области градостроительства, инвестиционной деятельности, земельных отношений, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, реставрации недвижимых объектов культурного наследия».

Фактически ГЗК была учреждена как временный орган для решения оперативных вопросов в переходный период.

По своим функциям и задачам ГЗК, в соответствии с постановлением, фактически является комиссией по землепользованию и застройке, создание которой предусмотрено градостроительным законодательством РФ. Однако основная задача таких комиссий — обеспечение соблюдения ПЗЗ, а также процедур их изменения. В Москве же этот документ до сих пор отсутствует. В настоящее время решения по вопросам развития территорий, параметрам и функциональным видам застройки по-прежнему принимаются ГЗК в индивидуальном порядке. Внеправовой статус ГЗК создает высокие риски пересмотра любого решения органа в суде — по исковому заявлению лиц, недовольных утвержденными комиссией ТЭПами на тот или иной земельный участок.

— Все программные документы определяют краткосрочную перспективу развития соответствующей отрасли на период не более пяти лет.
— Процедура взаимного согласования отдельных программ носит непубличный характер.

— Основным документом, где содержится перечень объектов, запланированных к строительству (фактически это перечень должен содержаться в утверждаемой части генерального плана города), является Адресная инвестиционная программа города Москвы. В отличие от генерального плана в части градостроительных мероприятий первой очереди реализации нет никакого графического иллюстративного материала.
— Система представленных государственных программ не рассчитана и не обеспечивает планирование в среднесрочной (до 10 лет) и долгосрочной перспективе.

Публичная сторона градостроительной политики

В то время как официальная деятельность московских властей по развитию территорий все еще закрыта как для населения, так и для многих ее субъектов, значительно активизировалась публичная сторона градостроительной политики. Все чаще к ней привлекаются не только молодые городские активисты, но и самые обычные горожане.

Новое направление политики, освоенное и широко применяемое в Москве, — конкурсы на разработку архитектурных и градостроительных концепций. Данное направление прочно ассоциируется с главным архитектором столицы Сергеем Кузнецовым. Практика архитектурных конкурсов распространилась именно при нем. Впрочем, статус подобного рода работ не определен ни российским, ни московским законодательством. Они могут учитываться или не учитываться при принятии решений о развитии города.

Первый и до сих пор наиболее масштабный градостроительный конкурс собянинской эпохи прошел еще при предшественнике Кузнецова Александре Кузьмине. Речь идет об объявленном в начале 2012 года Международном конкурсе на концепцию развития Московской агломерации. Государственным заказчиком конкурса выступила Москомархитектура, оператором — НИиПИ Генплана Москвы. Конкурс финансировался из бюджета города. Его бюджет составил порядка 250 млн руб.

В рамках творческого соревнования, формат которого был во многом заимствован у Международной консультации «Большой Париж» (см. с. 160–189), было предложено несколько решений по преобразованию «старой» Москвы, развитию «новых» территорий и центральной части Московской области. Конкурс был завершен осенью 2012 года. Впрочем, пока решения, предложенные в ходе конкурса, не воплотились в программные документы Правительства Москвы или градостроительную документацию.

Тем не менее мероприятие получило довольно широкий резонанс. Жители и специалисты постоянно апеллируют к предложениям конкурсантов в дискуссиях о будущем столицы и ее агломерации, а участники различных команд то и дело возвращаются к московской теме — и как чиновники, и как проектировщики, и как участники или члены жюри новых конкурсов.

Вторым конкурсом, результаты которого могут повлиять на планировочное развитие города в целом, является

Международный конкурс на градостроительное развитие территорий, прилегающих к Москве-реке. Заказчиком конкурса также выступает Москомархитектура, оператором — опять же НИиПИ Генплана. Конкурс с бюджетом порядка 116 млн руб. завершится в декабре 2014 г. Его итоги станут известны уже после издания этой книги.

Среди конкурсов, проводимых Москомархитектурой, следует выделить творческие соревнования на архитектурно-градостроительные концепции значительных по площади производственных (или свободных от застройки) территорий:

— территории завода «Серп и молот» — по заказу компании «ДОНСТРОЙ»;
— Международного финансового центра в Рублево-Архангельском — по заказу ЗАО «Рублево-Архангельское» (подразделение Сбербанка);
— на создание проекта развития промзоны ЗИЛ — по заказу Правительства Москвы.

Конкурсы, заказчиками которых являются коммерческие организации, проводятся «при поддержке Правительства Москвы: Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы, Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы». Впрочем, их результаты пока не воплотились в формальные документы по планировке территории.

ППТ был выполнен только для промзоны ЗИЛ — в соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 28.09.2011 (№758-РП). Работу, проведенную НИиПИ Генплана при участии бюро «Проект Меганом», одного из финалистов конкурса, одобрила ГЗК (Протокол от 29.11.2012 № 44).

Кроме масштабных общегородских конкурсов Москомархитектура проводит также конкурсы на локальные территории и объекты: площади, парки, градостроительные комплексы, благоустройство или преобразование которых не значительно влияет на градостроительную ситуацию в масштабе всего города.

Ряд конкурсов на концепции развития парков проводится при поддержке Департамента культуры и ГКУ «Объединенная дирекция "Мосгорпарк"». Заказчиком концепции развития Ландшафтного парка «Митино», например, выступил Парк культуры и отдыха «Бабушкинский». Международный конкурс на разработку концепции развития территории парка «Сокольники» проводился по заказу дирекции парка. Однако для таких знаковых для города проектов, как Зарядье и Парк на Ходынском поле, заказчиком разработки архитектурной концепции выступала Москомархитектура (в последнем случае совместно с застройщиком Группой компаний ИНТЕКО).

Конкурсы на архитектурные и градостроительные концепции с привлечением большого числа проектных компаний, в том числе зарубежных, проводятся только для небольшой доли объектов. Выбор объектов, которые выносятся на творческие конкурсы, — не публичная процедура. Никаких нормативных документов, которые бы определяли необходимость организации архитектурных конкурсов для тех или иных объектов проектирования, не существует.



Строительство жилья
– Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы
– Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы
– Департамент строительства
– Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства



ТЭЦ
Департамент топливно-энергетического хозяйства города Москвы



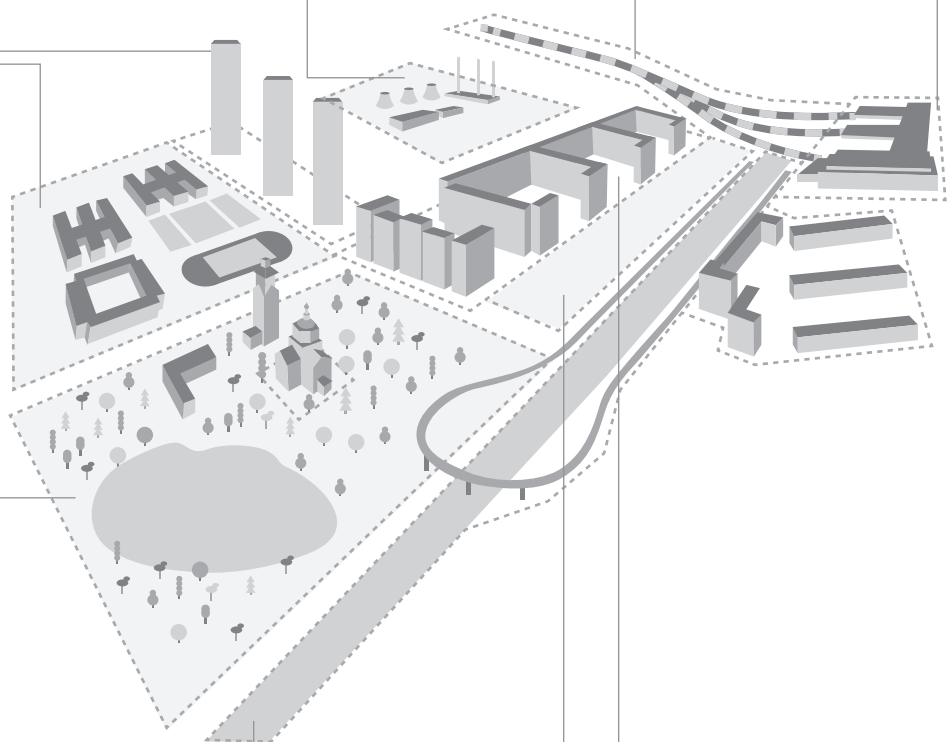
Железные дороги
– АНО «Дирекция МТУ»
– Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры
– Департамент строительства
– ОАО РЖД

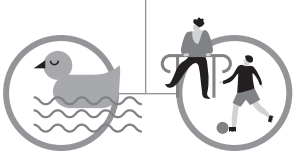


Транспортно-пересадочный узел (ТПУ)
– АНО «Дирекция МТУ»
– Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры
– Департамент строительства
– ОАО РЖД
– ГУП «Московский метрополитен»
– ОАО «Мосинжпроект»
– ОАО «РВ Метро»



Школы, детские сады
– Департамент строительства
– Департамент развития новых территорий
– Департамент городского имущества города Москвы
– Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства





Парки, парки культуры и отдыха, заповедники, скверы
– Департамент градостроительной политики города Москвы
– ГУП «Управление по реконструкции и развитию уникальных объектов»
– Департамент природопользования и охраны окружающей среды
– Департамент культуры города Москвы
– Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы



Автомобильные дороги
– АНО «Дирекция МТУ»
– Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры
– Департамент строительства



Пешеходные зоны, благоустройство придомовых территорий
– Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры
– Департамент градостроительной политики города Москвы
– Департамент культуры города Москвы
– Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы
– Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы



Развитие застроенных территорий
– Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы
– Департамент строительства
– Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы
– Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства

Территории развиваются по отраслевому принципу — за различные элементы отвечают различные ведомства
Territories are developing according to the sectoral principle. Different functional elements are governed by different bodies

Практика проведения конкурсов еще столь молода, что невозможно однозначно утверждать, что идеи, рождающиеся в ходе конкурса у команды-победителя, действительно на порядок выше результатов традиционного «заказного» проектирования. Также до сих пор нельзя оценить, насколько решения, детализуемые в ППТ и проектной документации, соответствуют концепциям, лидирующим в ходе конкурса. Не отработаны и механизмы соблюдения авторских прав победителей — приоритетность их привлечения к разработке следующих стадий проекта не всегда закрепляется в условиях творческих соревнований.

В то же время нельзя не признать, что конкурсная практика, набирающая популярность уже не только в Москве, но и в других городах России, способствует повышению квалификации специалистов и профессиональному росту молодых профессионалов, дефицит которых ощущается уже пару десятилетий. При этом следует отметить, что большинство конкурсов носит закрытый характер — в них могут участвовать не все желающие архитектурные компании, а лишь отобранные организаторами. Дверь приоткрывается только для небольшого числа бюро.

С начала 2010-х годов параллельно с проведением конкурсов набирают силу общественные инициативы, оказывающие разнообразное влияние на пространственное развитие города. Можно отметить конструктивные проекты: благоустройство внутримикрорайонной пешеходной зоны в Тропарево-Никулино, разработанный группой активистов, или благоустройство дворовых территорий, выполнявшиеся специалистами и студентами Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ. Сходные мероприятия проводились и Институтом медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка».

Многочисленные начинания «Городских проектов» Каца и Варламова можно отнести к условно конструктивным. Хотя они и содержат предложения по развитию и обустройству территорий, но принципиально не вписаны в существующие механизмы городского управления.

Если же говорить о протестных выступлениях и деструктивных действиях со стороны общественности, то значительное их число было вызвано планами Правительства Москвы по реконструкции улиц и проспектов города (в частности, Ленинского), а также по строительству хордовых магистралей. Во многом эти явления были спровоцированы отсутствием полноценной обратной связи между властями и москвичами. Публичные слушания по проектам носили скорее формально-пропагандистскую направленность и мало напоминали вдумчивый диалог между московскими чиновниками и жителями затрагиваемых строительными мероприятиями районов столицы.

Одна из сработавших инициатив — создание велоинфраструктуры. Эта идея в результате вылилась в конкретные планы Правительства Москвы по строительству велодорожек. Финансирование заложено в Адресной инвестиционной программе города на 2014–2016 годы. А Департаментом транспорта был подготовлен проект мастер-плана развития велоинфраструктуры до 2020 года.

Публичное обсуждение Генерального плана Москвы в 2010 г., общественный резонанс Международного конкурса на концепцию развития Московской агломерации, равно

как и отсутствие видимого воплощения каких-либо результатов конкурса в документы, в том числе стратегического характера, не могли не привести к появлению общественных инициатив в области стратегического планирования.

Свято место пусто не бывает. Так, группой архитекторов под руководством Ильи Заливухина была разработана и активно продвигается в печатных и электронных медиа стратегия развития города и агломерации как совокупности нескольких обособленных городов или городских мегарайонов, разделенных транспортными коридорами. В основу своей концепции автор, по его словам, положил идеи генерального плана Москвы 1971 г., а также принцип разделения сети городских улиц и скоростных магистралей, которые предлагается строить в коридорах прохождения железных дорог.

Идею «зеленой реки» — новой оси города, представляющей собой расположенную на месте промтерриторий цепочку природных ландшафтов, проходящую с севера на юг и соединяющую Лосиноостровский лесопарк с Битцевским, — продвигает Юрий Григорян. В основу концепции положена работа, выполненная под его руководством дипломниками МАРХИ.

Подытоживая вышесказанное, следует признать, что процессы пространственного развития Москвы в настоящее время приобретают все более мозаичный характер. Действия различных департаментов столичного правительства рассчитаны на перспективу, не превышающую двух бюджетных циклов (6 лет), и опираются на решения и документы, носящие частный или узкоотраслевой характер. Наиболее публично открытой стороной архитектурно-градостроительной деятельности являются конкурсы на концепции различных территорий и объектов. Однако выбор предметов этих конкурсов, а также их процедуры и участников не является гласным.

При этом интерес общественности, в том числе профессиональной, к вопросам жизнедеятельности города и совершенствования его среды растет. В этих условиях разработка стратегии пространственного развития (мастер-плана) Москвы может служить и эффективным инструментом координации действий отдельных ветвей власти, и хорошей платформой для обсуждения городской повестки с неравнодушными горожанами, чей активистский и гражданский потенциал можно было бы использовать в позитивном и продуктивном русле.

Михаил
Алексеевский[1]

Как должна развиваться Москва: позиции стейкхолдеров

How should Moscow develop? The stakeholders perspective

Самым активным игроком в области городского развития являются, естественно, московские власти. С одной стороны, они имеют наиболее детальное видение развития города, а с другой — обладают механизмами, необходимыми для реализации запланированных изменений. Другие участники процесса выстраивают более скромную повестку, руководствуясь в первую очередь собственными интересами. От того, в какой степени их потребности и ожидания соотносятся с видением администрации города, напрямую зависит продуктивность их взаимодействия и эффективность городского развития.

Чтобы понять это, было проведено ограниченное по времени исследование, имеющее два основных направления. Во-первых, были изучены основные программы Правительства Москвы и проведен контент-анализ публичных выступлений главных представителей городской администрации за последние два года. В результате были выделены декларируемые приоритеты развития и основные задачи, которые ставит перед собой городская власть.

Во-вторых, была проведена серия интервью с руководителями девелоперского бизнеса, представителями общественных организаций, исследователями социальной жизни современной Москвы и экспертами в области городского развития. Это позволило выявить круг запросов и ценностей, наиболее актуальных для различных категорий стейкхолдеров.

Сравнение приоритетов в области развития города, которые ставит перед собой Правительство Москвы, с запросами и ожиданиями других стейкхолдеров, позволяет определить, в чем власть и общество могут достичь консенсуса, на основе которого может быть сформировано общее видение при подготовке стратегического мастер-плана.

Городские власти

Приоритетные направления развития города были обозначены Сергеем Собяниным в его программе на досрочных выборах на пост мэра Москвы. На ее основе в 2014 году Правительством Москвы был выпущен буклет «Программа развития Москвы. “Москва — город, удобный для жизни”»[2], где были подробно представлены семь ключевых направлений деятельности городской власти:

— Мобильный город: Программа развития транспортной системы;

1 Материал подготовлен при участии доктора наук, ведущего научного сотрудника Института этнологии и антропологии РАН Дмитрия Громова и специального корреспондента Медиахолдинга «Эксперт» Алексея Щукина.

2 Программа развития Москвы. «Москва — город, удобный для жизни». М., 2014. Электронная версия документа — URL: www.s.mos.ru/common/upload/M2025.pdf.

The strategic master plan of Moscow, as with any long-term city development strategy, should be reached with the consensus of the community and stakeholders involved. The city's development requires the consolidation of resources from different stakeholders, ranging from city authorities to local activists. Every stratum has its own agenda and aspirations.

A comparison of the priorities of the government and other stakeholders shows the goals and directions of each party, which can become the base for consensual decisions and a general vision for the strategic master plan. The Moscow government formulated a development program addressing its priorities, which have been partly realized, but experts believe it lacks a general framework and long-term strategy that addresses global challenges and consolidates the activities of all city government departments.

Real estate developers are also interested in the city's strategic planning priorities, though they approach them with their own distinct goals. Citizens on the other hand, are not deeply involved in the city development, caring more about problems in their apartments, yards and residential districts. Urban activists however, are eager to participate in a dialogue with the city government in order to outline a common development strategy that will reflect public consensus.

— Комфортная городская среда: Программа развития парков;
— Здоровый город: Программа развития поликлинических учреждений;
— Образованный город: Программа развития школ и детских садов;
— Социально защищенный город: Программа развития объектов социального значения;
— Новая экономика Москвы;
— Открытая Москва: Программа развития городского пространства для граждан.

Изучение разработанных программ по приоритетным направлениям, а также анализ недавних публичных выступлений мэра города и его заместителей позволяют более детально определить круг тем городского развития, которым оказывается первостепенное внимание.

В качестве ключевого направления развития города Правительство Москвы выделяет *комплексное решение транспортных проблем*. Это наглядно демонстрирует многократный рост бюджета программы по развитию транспорта: всего за 4 года он был увеличен почти в пять раз (с 71,7 млрд руб. в 2010 году до 342 млрд в 2014-м).

Можно выделить несколько приоритетных направлений программы, которые уже начали реализовываться. В первую очередь это развитие общественного транспорта, удобство и комфорт которого должны убедить москвичей реже пользоваться автомобилями. Особое внимание уделяется внеуличному транспорту. Ожидается, что в 2020 году протяженность линий Московского метрополитена вырастет в полтора раза. С 2011 до 2020 год планируется построить более 160 км новых линий и открыть еще 79 станций. К 2016 году — организовать пассажирское движение по Малому кольцу Московской железной дороги, сделав на станциях удобные пересадки на другие виды транспорта. Среди других мер по улучшению транспортной ситуации в городе следует отметить регулирование количества личного автотранспорта в центре города за счет введения режима платной парковки, а также реконструкцию вылетных магистралей и транспортных развязок.

В рамках программы по *благоустройству городской среды* можно выделить сразу несколько приоритетных направлений. Наибольший общественный резонанс имела программа по благоустройству городских парков, начало

которой в 2011 году положила реконструкция Парка Горького. В 2012 году был разработан Московский городской стандарт для парков общегородского и районного значения. Ожидается, что к 2016 году все столичные парки будут приведены в соответствие с этим стандартом. Другим направлением деятельности стало благоустройство московских дворов. Работы по комплексному благоустройству дворов ведутся уже несколько лет; предполагается, что в 2014–2016 годах на это будет выделено 25,7 млрд рублей. Кроме того, большое внимание уделяется историческому центру, в том числе с целью развития туризма: реставрируются фасады зданий, увеличивается число пешеходных улиц и пр.

Программа *развития здравоохранения* предусматривает, прежде всего, ремонт и модернизацию существующих поликлиник и больниц, а также закупку современного медицинского оборудования, в том числе высокотехнологичного. Для того чтобы снизить время ожидания врача в очереди, а также обеспечить эффективное управление медицинскими ресурсами, осуществляется внедрение и развитие Единой медицинской информационно-аналитической системы, которая дает возможности электронной записи к врачу, электронного ведения истории болезни и т.д. В целях повышения эффективности использования коечного фонда больничных учреждений развивается программа стационарной медицинской помощи. Кроме того, программа оптимизации бюджетных расходов предусматривает реорганизацию и закрытие ряда медицинских учреждений столицы, а также значительное сокращение ставок медицинских работников. Эти планы властей вызвали рост социального напряжения. В ноябре прошла массовая акция протеста медицинских работников против грядущих сокращений.

На повышение эффективности бюджетных расходов направлена программа *развития образования*: предусматривается создание крупных школ-комплексов на базе нескольких школ и детских садов, обновление материально-технической базы и выравнивание условий образовательной деятельности. Установка на сокращение расходов на образование получила реализацию в ноябре, когда городская дума одобрила секвестрирование программы «Столичное образование» более чем на 5%. В 2015 году городской бюджет выделит на образовательные нужды на 14,5 млрд руб. меньше запланированного, в 2016–2017 годах — на 26 млрд руб[3]. В области дошкольного образования приоритетом является строительство детских садов, призванное полностью ликвидировать очереди. Эта программа реализуется успешно: с 2010 по 2013 год количество детей, посещающих детские сады, выросло в полтора раза.

Социальная поддержка жителей традиционно была одним из главных приоритетов Правительства Москвы. Каждый третий москвич получает в том или ином виде социальную помощь от городских властей. Обозначая цели и задачи в этой области, Правительство говорит скорее о сохранении уже достигнутого высокого уровня социальной поддержки, нежели о росте. В бюджете города 2013 года доля социальных расходов уже составляла 59,5%. Среди приоритетных направлений социальной политики

3 Черных А. Перед московским образованием поставили задачу на вычитание // КоммерсантЪ. 2014. 13 ноября. С. 5.

следует выделить поддержку московских пенсионеров, получающих региональные доплаты к пенсии и многочисленные социальные льготы, помощь семьям с детьми и детям-сиротам, а также различные формы социальной поддержки для людей с ограниченными физическими возможностями.

Единственной программой, ориентированной на получение дополнительных доходов в бюджет города, является программа развития *новой экономики Москвы.* Главным приоритетом объявлено создание благоприятных условий для ведения бизнеса и инвестиций. В аналитической записке, подготовленной для исследования Департаментом экономической политики и развития Москвы, указывается, что по инвестиционной стратегии столицы к 2025 году планируется двукратный рост доли оспоримых инвестиций[4]. Важным направлением деятельности Правительства Москвы является реорганизация промышленных зон на территории города[5]. Часть старых промышленных зон, особенно расположенных близко к центру Москвы, планируется подвергнуть редевелопменту («Красный Октябрь», «Кристалл», ЗИЛ и др.). На территории других реализуются проекты технопарков и технополисов, призванных способствовать развитию высокотехнологичных и наукоемких производств (технопарк «Слава», технопарк «Строгино», технополис «Москва»).

Наконец, большое внимание уделяется *развитию взаимодействия власти и горожан*. Ключевую роль в этой программе играют специальные электронные площадки. Через портал «Наш город» жители могут оставлять электронные жалобы и претензии по поводу состояния своих дворов и работы городских служб, а затем контролировать их рассмотрение. На краудсорсинговых платформах москвичи имеют возможность оставлять свои предложения по различным аспектам городского развития. Программа электронных референдумов «Активный гражданин» позволяет неравнодушным гражданам высказывать свое мнение об актуальных вопросах жизни города. Портал государственных и муниципальных услуг, а также сеть многофункциональных центров направлены на то, чтобы сделать простым и удобным взаимодействие с государственными органами.

Программа развития коммуникации с гражданами «Открытая Москва» является чуть ли не первым в стране примером системной работы с «человеческим капиталом». Площадки и механизмы взаимодействия, созданные в рамках этой программы, могут быть использованы для вовлечения жителей в разработку мастер-плана города.

4 То есть инвестиций, за которые Москва конкурирует с другими мегаполисами.

5 Общая площадь промышленных зон Москвы составляет 7,7 тыс. га или 16% территории города в старых административных границах. Источник: Постановление Правительства Москвы от 5 августа 2014 г. № 441, ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 45. С. 12.

Эксперты

Опрошенные эксперты констатируют, что *Москва переживает важную трансформацию из индустриального в постиндустральный город и из локального — в глобальный*.

По мнению архитектурного критика и урбаниста Григория Ревзина, сейчас эти процессы протекают бесконтрольно — в отсутствие четкой стратегии, позволяющей управлять ими. Городские власти, полагает Ревзин, должны разработать комплексную программу. Причем в ней следует обращать внимание не только на экономические показатели, но и на развитие городской среды, которая

в постиндустриальном мире становится производительной силой новой экономики.

Руководитель архитектурного бюро «Проект Меганом» Юрий Григорян считает процессы глобализации главным вызовом для Москвы. Он отмечает, что глобальные города имеют тенденцию к стремительному увеличению численности населения, что сильно повышает нагрузку на инфраструктуру. По этой причине, считает эксперт, власти должны комплексно подходить к развитию территорий, создавая качественную городскую ткань, которая будет готова к постоянно увеличивающейся нагрузке.

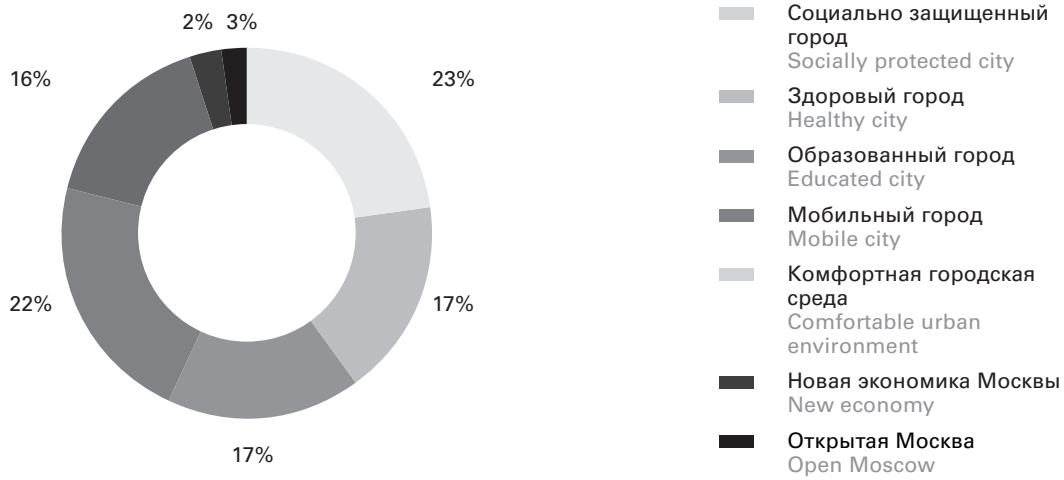
Все опрошенные эксперты согласны с тем, что *решение транспортных проблем* должно быть для Москвы одним из приоритетов. Директор Института экономики транспорта и транспортной политики Высшей школы экономики Михаил Блинкин в целом положительно оценивает политику Правительства Москвы в области развития транспорта. Однако отмечает, что в области дорожного строительства не все решения эффективны. Если реконструкция развязок на МКАД действительно оправдана, то строительство развязок на городских улицах не всегда дает хороший результат. Оценивая состояние дорожно-транспортной сети Москвы, эксперт констатирует, что из-за низкой плотности улично-дорожной сети[6] и отсутствия земельных ресурсов по ее увеличению российская столица не имеет шансов стать комфортным для автомобилистов городом. Необходимо принимать меры, связанные с ограничением автомобильной мобильности.

Блинкин выделяет два взаимосвязанных вектора транспортной политики в данной области: развитие общественного транспорта и ограничение движения личных автомобилей за счет введения платной парковки. Городские власти уже активно действуют в этом направлении, однако, полагает эксперт, пока не применяют наиболее радикальные и эффективные меры по ограничению трафика.

Говоря о векторах *экономического развития* города, директор региональной программы Независимого института социальной политики Наталья Зубаревич считает, что власти довольно эффективно решают проблемы, связанные с переходом от индустриальной экономики к сервисной. Значение промышленности для Москвы будет неизбежно уменьшаться. Поэтому политика редевелопмента промышленных территорий и создания там технопарков является абсолютно оправданной.

Более критично экспертное сообщество оценивает городскую политику в области *медицины и образования*. Наталья Зубаревич высказывает мнение, что вместо того, чтобы выводить качество обучения и лечения на глобальный уровень, вкладывая деньги в развитие, власти, скорее, озабочены оптимизацией бюджетных расходов. Григорий Ревзин считает, что политика города в области образования противоречит глобальным трендам: во всем мире растет спрос на диверсификацию образования, в то время как в Москве приоритетом объявлена его стандартизация. Оба эксперта полагают, что Москва должна больше инвестировать в человеческий капитал, резко повышая стандарты в области образования и медицины, если, конечно, она хочет стать глобальным городом.

6 Плотность УДС в Москве составляет 3,3 км/км^2, что в 2–4 раза ниже аналогичных показателей мегаполисов мира. Источник: Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 годы. URL: http://s.mos.ru/common/upload/transport_gos_programma_depr_i_df1.pdf.



Доли расходов на 7 ключевых направлений деятельности в бюджете города Москвы
Share of expenditures on 7 key programs in Moscow's budget

Говоря о направлениях развития города, которым власти уделяют недостаточное внимание, эксперты отмечают необходимость улучшения *экологического состояния Москвы*. Показательной в этом отношении является ситуация с Москвой-рекой, уровень загрязнения которой очень высок, особенно на территории Юго-Восточного округа, где на берегах расположено много промышленных предприятий. Ревзин считает серьезной проблемой нехватку зеленых зон, что особенно актуально для центральных районов города, и предлагает обратить внимание на мировой опыт кровельного озеленения — создания небольших садов и парков на крышах зданий.

В целом эксперты положительно оценивают программу развития города, подготовленную Правительством Москвы. Однако, по их мнению, не во всех направлениях она последовательна и эффективна. Если решение транспортных проблем направлено на резкое улучшение ситуации, то планы по развитию медицины и образования слишком консервативны и не отвечают вызовам времени. Ключевой задачей для Москвы является трансформация в постиндустриальный глобальный город, однако стратегии, направленной на решение этой задачи, у столицы пока нет.

Девелоперы

В экспертных интервью представители девелоперских компаний единодушно заявляют, что городские власти наконец-то сформулировали *приоритеты в области градостроительной политики*, понятные бизнеса. Девелоперам стало

проще планировать свою деятельность, когда они понимают принципы, по которым власти одобряют или отклоняют предложенные проекты. Генеральный директор RDI Group Сергей Коротченков отмечает, что Правительство Москвы стремится ограничить те виды строительства, которые могут привести к ухудшению транспортной ситуации, что оправдано с точки зрения городского развития.

В то же время эксперты говорят, что пока не существует официальных документов, где бы комплексно были представлены приоритеты текущей градостроительной политики. Эту функцию выполняют публичные выступления представителей городских властей. Управляющий партнер ГК «Спектрум» Владимир Иванов считает, что городу стоило бы разработать стратегию развития, которая стала бы ориентиром для девелоперского бизнеса.

Генеральный план города, по мнению девелоперов, не может выступать в качестве подобной стратегии. С одной стороны, разработка генплана такого большого города, как Москва, занимает несколько лет, так что за это время еще не принятый проект успевает устареть. С другой — генплан является слишком жестким документом, и если при его реализации возникают проблемы, требующие внесения изменений, осуществить это сложно.

Идея о том, что городу нужна долгосрочная стратегия развития с четко обозначенными приоритетами, близка многим девелоперам. Максим Гасиев, президент Группы ПСН, говорит о том, что наличие цельного видения будущего города позволит застройщикам не только лучше понимать, какие инициативы могут быть поддержаны властью, но и увеличить горизонт планирования собственного бизнеса, работая на перспективу.

Девелоперы говорят о том, что они готовы активно участвовать в процессе создания стратегического мастер-плана. Начальник отдела маркетинга ИСК «Форт» Юрий Кочетков считает, что привлечение застройщиков к диалогу о будущем города поможет направить энергию бизнеса в правильное русло. Такой диалог способствовал бы поиску баланса между жилой и коммерческой недвижимостью, а также координации между собой проектов капитального и инфраструктурного строительства.

Горожане

Опрошенные эксперты, занимающиеся исследованиями социальной жизни Москвы, единодушны во мнении, что подавляющее большинство жителей города не проявляет заинтересованности в диалоге с властью по поводу градостроительного развития.

Руководитель отдела социокультурных исследований «Левада-центра» Алексей Левинсон констатирует, что москвичи в целом избегают общения с властью и не готовы отстаивать перед ней свои интересы. Об этой же проблеме говорит Григорий Ревзин. По его мнению, большинство горожан не заинтересовано в том, чтобы жить в повышенной конкуренции, связанной с трансформацией Москвы в глобальный город. Они предпочитают «ситуацию, которая гарантирует им сохранение уровня советской жизни».

Москвичи не готовы оценивать градостроительную политику комплексно, предпочитая воспринимать развитие

города через призму комфорта своей повседневной жизни. Директор по цифровым коммуникациям Института медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка» Ольга Полищук считает, что москвичей больше всего волнуют проблемы их родного двора или района, а размышлять о будущем всего города почти никто не готов.

Алексей Левинсон констатирует, что для жителей спальных районов очень большое значение имеет развитие ближайших зеленых зон, которые становятся своего рода «отдушиной» в условиях недостаточно комфортной городской среды. В этом отношении политика Правительства Москвы по благоустройству парков отвечает запросам горожан.

В условиях, когда жители в целом пассивно относится к глобальным вопросам развития города, большое значение приобретает деятельность общественных организаций, в которые объединяются наиболее активные граждане. Всего можно выделить три направления общественной деятельности, связанной с городской проблематикой, которые оказываются наиболее востребованными в Москве: защита прав автомобилистов, экологическое движение и охрана наследия.

Руководители общественных организаций в экспертных интервью говорят о том, что пассивность большинства москвичей отрицательно сказывается на интенсивности развития города. Координатор общественного движения «Архнадзор» Петр Мирошник полагает, что из-за этого могут возникнуть проблемы с разработкой долгосрочного видения будущего Москвы. Впрочем, сами общественные организации готовы к тому, чтобы участвовать в качестве посредников между властью и горожанами в этой деятельности. Заместитель председателя «Московского городского союза автомобилистов» Максим Воротилкин считает, что знания, опыт и идеи участников организации могут быть востребованными при разработке мастер-плана.

Сформулировав за последние несколько лет программу развития Москвы, городские власти выделили приоритетные направления деятельности и уже начали их реализовывать. В то же время, по оценкам экспертов, политике Правительства Москвы в области городского развития не хватает общей рамки, долгосрочной стратегии, позволяющей ответить на существующие вызовы, объединив усилия всех городских структур.

В создании документа стратегического планирования, четко определяющего приоритеты развития города, заинтересован и девелоперский бизнес. Жители города в целом мало вовлечены в повестку общегородского развития, их больше волнуют проблемы их домов, дворов, микрорайонов. В то же время активисты общественных организаций с готовностью станут участниками диалога с властью о будущем города. Стратегический мастер-план, таким образом, имеет все шансы стать для Москвы ключевым документом общественного согласия.

Алексей Муратов
Олег Брюхановский

Стратегический мастер-план в системе градостроительной деятельности

Strategic master plans in city planning practices

Рассмотренные примеры международной практики стратегического пространственного планирования высвечивают повсеместное существование двухуровневой системы. На верхнем уровне располагается стратегия пространственного развития, собственно то, что мы подразумеваем под термином «стратегический мастер-план», этажом ниже — документы, регулирующие вопросы землепользования.

Последние конкретизируют положения стратегии, нередко применяемые к территориальным образованиям меньшего размера. В них даются более подробные карты и схемы, точнее показываются различные зоны и места размещения объектов, устанавливаются более детальные показатели видов разрешенного использования, а также характеристик, определяющих морфологию и ограничения застройки (параметры парцелляции, плотность, высотность и пр.).

В отличие от стратегий такие документы носят, как правило, среднесрочный характер — от четырех до восьми лет. Опять же в отличие от стратегий, данные документы имеют юридическую силу, закрепляемую в законодательных актах разных уровней власти. Исходя из этого такие документы можно назвать директивными и причислить их к оперативным (тактическим) инструментам — ведь они конкретизируют избранную стратегию, переводя ее в определенные действия с меньшим горизонтом и более краткосрочным планированием.

Двухуровневая схема планирования доказала свою эффективность в мире. Ее придерживается подавляющее большинство городов, входящих в первые десятки международных рейтингов глобального влияния и качества жизни.

Во многих агломерациях или мегарегионах (например, Большой Лондон, Большой Ванкувер, агломерация Чикаго) между первым и вторым этажами планирования существует еще и прослойка в виде отраслевых схем. Стратегия пространственного развития конкретизируется в части развития улично-дорожной инфраструктуры, инженерных сетей, водно-зеленого каркаса и пр. Если проводить аналогию с российской практикой, то, собранные вместе, эти схемы фактически образуют то, что закладывается в схемы территориального планирования, которые, согласно Градостроительному кодексу РФ, разрабатываются

The analysis of spatial strategic planning cases revealed the prevalence of a two-tiered system, which has proven to be efficient for cities employing such a practice. In this system, the hierarchy of initiatives is headed by a spatial strategy, also known as a strategic master plan, followed by a number of zoning documents. The latter provides more detailed and specific aspects determined by the strategy.

The Russian legal code does not provide basis for the authority of spatial strategies. But Moscow, being Russia's capital and a city of federal importance and an independent administrative entity, has opportunities to affirm the status and position of the spatial strategy in the city planning system by legislation tools. At the same time the connection and relationship between the social-economic and spatial strategies should be determined at the legislative level, along with its obligatory coherence of zoning documents with the strategy.

на федеральном, региональном и местном уровнях в пределах их компетенций.

Двухуровневую модель (без промежуточного слоя СТП — схем территориального планирования или отраслевых схем) рисует и Александр Ложкин, рассматривая опыт стратегического пространственного планирования в России (см. с. 314–329). Согласно Ложкину, опирающемуся на опыт Перми, такая модель складывается из связки мастер-плана и генерального плана. Последний в этом случае является документом реализации первых шагов стратегии, рассчитанных на срок до девяти лет.

При этом Ложкин замечает, что правовой базы для подготовки пространственных стратегий городов в настоящее время не существует. Такая возможность не оговаривается, пусть и не запрещается, ни Градостроительным кодексом РФ, ни Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28.06.2014). В итоге автор статьи рекомендует внести в законодательство соответствующие поправки.

Впрочем, в качестве столицы страны, города федерального значения и самостоятельного субъекта РФ Москва располагает возможностями в законодательной сфере, превышающими возможности иных территориально-административных образований. Градостроительный кодекс РФ признает за Москвой и Санкт-Петербургом особые полномочия по осуществлению градостроительной деятельности, в частности касающиеся самостоятельного определения компетенций органов местного самоуправления в этой сфере (Гл. 9).

В свою очередь, Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» № 172-ФЗ признает за субъектами федерации полномочия в определении состава и содержания, а также порядка разработки документов стратегического планирования, в том числе в области пространственного развития. Такие полномочия могут быть реализованы, если Москва примет соответствующие законы. Для придания таким правовым актам самостоятельной сферы регулирования необходимо дифференцировать правовые концепции, относящиеся к стратегии пространственного развития, от концепций Градостроительного кодекса, относящихся к территориальному планированию.

Кроме того, Москва имеет возможности развивать положения Градостроительного кодекса РФ с помощью

принятия собственных законодательных актов. Одним из таких актов является Градостроительный кодекс города Москвы, вступивший в действие в июне 2008 года.

И наконец, российская столица в силу своей важности и уникальности имеет повышенные шансы выстроить на федеральном уровне особую законодательную систему, устанавливающую на ее территориях особые режимы регулирования градостроительной деятельности. Одним из элементов выстраивания такой системы уже стал Федеральный закон «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (№ 43-ФЗ от 05.04.2013). Он регулирует вопросы резервирования и изъятия земель и объектов недвижимости, которые по градостроительному законодательству производятся на основе мероприятий, заложенных в документах территориального планирования.

Все это обусловливает целесообразность анализа различных вариантов устройства двухуровневой системы планирования, исходя из предназначения, которое может выполнять стратегия пространственного развития (мастер-план) Москвы. Как говорилось выше, мастер-план способен обладать широкой инструментальностью. Он может выполнять как минимум роль пяти инструментов:

— координации;
— прогнозирования;
— вовлечения;
— маркетинга;
— политики.

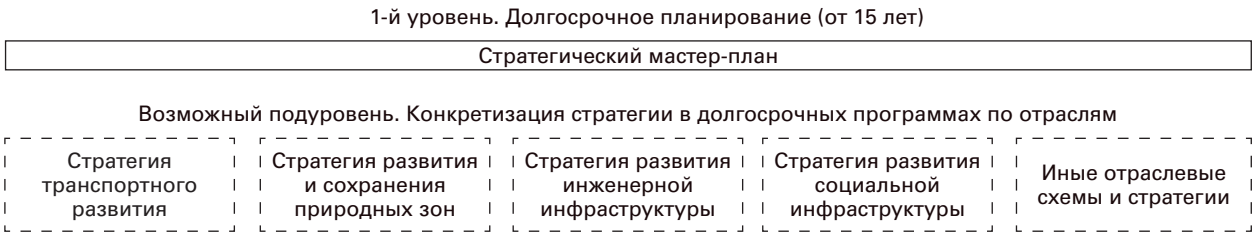
Поскольку любая стратегия, в том числе пространственная, в первую очередь призвана способствовать достижению намеченных целей с использованием ограниченных средств, то все эти разновидности инструментов направлены главным образом на оптимальное использование имеющихся ресурсов и привлечение новых, а также на расширение ресурсной базы. Именно с точки зрения эффективности применения данных «орудий» мы и рассмотрим различные варианты двухуровневой системы планирования.

1-й этаж. Стратегическое планирование

Федеральный закон «О стратегическом планировании» регулирует главным образом только одну разновидность стратегического планирования — социально-экономическое планирование. Однако очевидно, что пространственное планирование не менее существенно для города. Его важнейшие ресурсы — земля и расположенные на ней объекты. Поэтому, рассматривая высший этаж иерархии документов, нужно задать вопрос о связи социально-экономической стратегии и пространственной.

С точки зрения подготовки пространственной стратегии существует три возможных варианта:

— Вариант 1. Стратегия социально-экономического и стратегия пространственного развития (ССЭР и СПР) являются взаимосвязанными, но самостоятельными документами, разрабатываемыми либо последовательно (сначала ССЭР, потом СПР), либо параллельно;



Принципиальная система планирования, на основе изучения международной
практики. Между уровнем стратегии и планов землепользования может быть дополнительная прослойка в виде отраслевых схем и программ
Schematic planning system, based on international practice. An additional

— Вариант 2. Разрабатывается комплексный документ, интегрирующий ССЭР и СПР;
— Вариант 3. СПР разрабатывается без ССЭР или в отрыве от нее.

Последний вариант — наименее оптимальный. Из комплексного инструмента стратегия превращается исключительно в документ регулирования застройки причем без возможности оценки социальных и экономических последствий принимаемых решений.

Существующее законодательство ориентировано на первый вариант с последовательной разработкой двух стратегий. И закон «О стратегическом планировании в РФ», и Градостроительный кодекс РФ, тем или иным образом, подразумевают превосходство ССЭР над СПР. Единственный фигурирующий в первом законе документ, имеющий пространственную компоненту, — стратегия пространственного развития РФ. Согласно закону она готовится Министерством экономического развития и относится к документам второго порядка, которые разрабатываются по «отраслевому и территориальному принципу» (Ст. 3). В свою очередь, Градостроительный кодекс РФ предусматривает, что разработка документов территориального планирования осуществляется на основе ССЭР (Ст. 9. п. 5). Про какие-либо пространственные стратегии в законе речь не идет вовсе.

Тем не менее, как справедливо замечает Ложкин, в процессе разработки СПР могут быть выявлены негативные последствия отдельных положений ССЭР для объемно-пространственной среды, что потребует корректировки

последней. Поэтому, заключает эксперт, обе стратегии должны разрабатываться одновременно.

Но тогда возникает вопрос: почему их вообще не объединить в одном документе? Налицо преимущества для всех вышеобозначенных видов инструментальности, а именно, если рассматривать единую стратегию социально-экономического и пространственного развития в масштабе Москвы:

1. Комплексность документа позволяет увязывать вместе, моделировать и корректировать как пространственные, так и непространственные аспекты. Стратегия становится *инструментом координации* всего Правительства Москвы, а не только его подразделений, ответственных за материальную составляющую города. Это также способствует более жесткой увязке планирующихся проектов с оценкой возможностей бюджета.
2. Связь социально-экономических и пространственных аспектов позволяет, с одной стороны, вести целостную информационную базу, а с другой — интегрировать ее данные в комплексную параметрическую модель. В качестве *инструмента прогнозирования* стратегия становится весьма эффективной.
3. Прозрачность исходных предпосылок стратегии в сочетании с наглядностью различных визуализаций будущего города повышают ее эффективность как *инструмента вовлечения* широкой общественности в процессы выработки основных направлений развития.
4. Комплексная стратегия способна дать исчерпывающее представление внешней аудитории, в том числе инвесторам, о том, какие цели и задачи ставит город и куда он движется. Она становится действенным *инструментом маркетинга.*
5. Являясь целостным документом с внятной и всесторонней аргументацией, а также системой мониторинга, включающей широкий круг показателей, относящихся к разным сторонам жизнедеятельности города, стратегия становится инструментом укрепления авторитета власти, проводящей в глазах населения дальновидную и продуманную политику.

Как было сказано выше, эффективность стратегии как *инструмента политики* повышается, если она издается от первого лица — от имени мэра. Поэтому она призвана охватывать самые главные вопросы развития, а такие вопросы носят и социальный, и экономический, и пространственный характер. Это говорит в пользу целостного документа, сочетающего ССЭР и СПР.

Впрочем, внимательный читатель обратит внимание, что, говоря о подобной стратегии, мы не стали употреблять термин «мастер-план». Речь действительно идет о документе в широком смысле, о Стратегии с большой буквы.

Отличие мастер-плана от такого документа в том, что он, безусловно обладая всеми признаками стратегии, как правило, имеет в высокой степени развитую градостроительную компоненту. Нередко этот документ апеллирует к принципам организации разного рода застройки, кварталов, общественных и зеленых пространств. Причем принципы и подходы, постулируемые в мастер-плане, для наглядности иллюстрируются в виде концептуальных

разработок архитектурно-пространственных решений конкретных участков и зон. К тому же все чаще мастер-планы содержат значительный объем информации, посвященной механизмам управления развитием территории. Все это приводит к разрастанию документа, который часто превышает 200 страниц.

Встает вопрос: целесообразно ли утяжелять и без того объемистый документ еще и ССЭР? Тем более последняя также может представлять собой многостраничный труд[1]. Ответ на этот вопрос, наверное, зависит от того, в какую сторону будет сделан выбор: в пользу компактности или обстоятельности. Если в сторону последней, то, видимо, ССЭР и СПР все же целесообразней разделять. При этом производить разработку двух документов все же эффективнее силами единого центра принятия решений.

1 Так, например, утвержденная в мае 2014 г. Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга насчитывает более 160 страниц.

Нужно помнить, что необходимый атрибут любой жизнеспособной стратегии — привлечение внимания к самому главному. Стратегия как эффективный инструмент не может «дать всем сестрам по серьгам». Легитимный выбор основных направлений развития — плод совместных усилий горожан и публичной власти. И лучше всего, чтобы этот выбор был заверен мэром.

Итак, первый этаж двухуровневой системы планирования определяется следующим образом:

Стратегический мастер-план, разрабатываемый параллельно с ССЭР, *или* Стратегия развития Москвы (ССЭР+СПР)

1-й и 2-й этажи. Стратегическое и оперативное планирование

Сочетание стратегических и оперативных (среднесрочных, конкретизирующих) инструментов планирования с учетом московских реалий может быть рассмотрено в трех разных вариантах:

— Вариант 1. Стратегия + Генеральный план. Это два отдельных, но взаимосвязанных документа. Стратегия формулируется на срок 20–30 лет, генеральный план конкретизирует ее первые этапы в привязке к циклам бюджетного финансирования (6 лет).
— Вариант 2. Стратегия разрабатывается в составе обосновывающих материалов Генерального плана и является его концептуальной частью.
— Вариант 3. Генеральный план сам является стратегическим документом, а его конкретизацией — документы по планировке территорий (отраслевые и территориальные схемы).

Очевидно, что последний вариант потребует значительных изменений законодательства — федерального и московского градостроительных кодексов, определяющих состав, порядок разработки и принятия генерального плана. Это также потребует существенной корректировки правовой и нормативной базы, касающейся документов по планировке территорий и градостроительных регламентов.

При видимой привлекательности данной конструкции, она имеет ряд недостатков. Главный из них в том, что вопросы стратегического планирования попадут под регулирование градостроительного законодательства. Это

способно существенно сузить поле для маневра не только в плане механизмов разработки и принятия стратегии, но и в плане участия в ее подготовке других ведомств, а также граждан. СПР приобретет обязательную утверждаемую часть. Будут также строго регламентированы процедуры публичных слушаний. Это скажется не лучшим образом на эффективности стратегии и как инструмента координации, и как инструмента вовлечения.

Оба других варианта могут реализовываться в существующем правовом контексте. В Варианте 2 стратегия будет готовиться в рамках научно-исследовательских работ (НИР), входящих в обосновывающие материалы Генплана[2]. Однако в таком случае стратегия оказывается не самоценным инструментом, а лишь подсобным материалом для документа территориального планирования. Это существенно снижает ее политическую и социальную значимость, а также девальвирует координирующую роль, сводя в лучшем случае до статуса руководства по разработке Генплана.

Наиболее оптимальным представляется Вариант 1. При нем стратегия может готовиться как комплексный документ в рамках закона Москвы «О стратегическом планировании в городе Москве» или, до принятия такого правого акта, как научно-исследовательская работа, заказываемая правительством столицы. Генеральный план же разрабатывается или актуализируется раз в 3–6 лет, как это и предусмотрено Градостроительным кодексом Москвы (Ст. 26. п. 1), и регулируется градостроительным законодательством. Эти два документа могут готовиться последовательно или параллельно с некоторым временным промежутком, как это было сделано в Перми (см. с.__). В данной конфигурации целесообразно включить в приложение к стратегии предложения к Генеральному плану, а возможно, и детализированное задание на его подготовку.

Однако и у такого варианта есть одно «но». Дело в том, что нормативные акты к закону «О стратегическом планировании», конкретизирующие порядок разработки, реализации и мониторинга документов стратегического планирования, еще не подготовлены. Они должны быть выпущены Правительством РФ до 1 января 2016 года (Ст. 47. п. 2). Соответственно, и не определен порядок взаимной увязки между собой стратегий разных уровней власти — страны, макрорегионов (например федеральных округов), субъектов РФ. Встает вопрос: нужно ли готовить какие-либо стратегии до формирования на федеральном уровне полноценной нормативно-правовой базы? Возможно, лучше выждать год.

Таким образом, предлагаемая нами схема обретает следующую конфигурацию:

Стратегический мастер-план *или* Стратегия развития Москвы
Генеральный план на 6 лет (два цикла бюджетного финансирования)

Такая обобщенная схема требует ответа на несколько вопросов. Главный из них — каковы пространственные рамки стратегии и генерального плана? Целесообразно

2 Прецеденты подготовки СПР как НИР уже существует — по данному пути пошли в Ярославской области.

ли делать стратегию только на Москву, или же она должна охватывать более широкие границы «реальной» столичной агломерации, то есть города и ближайшего Подмосковья, уже объединенные устойчивыми социальными, хозяйственными и транспортными связями? Или, может быть, стратегия призвана распространяться на столичный регион, включая территории двух субъектов РФ, Москвы и Московской области, а возможно и ЦФО?

Похожие вопросы возникают и в отношении Генерального плана. Его подготовка в масштабах всего города вызывает определенные сложности. Во-первых, сами размеры мегаполиса, площадь которого составляет 2,5 тыс. км^2, не дают возможности в составе документа территориального планирования разрабатывать детальные карты и схемы. Это признает Градостроительный кодекс города Москвы, который устанавливает для них два масштаба — 1:25 000 и 1:50 000 (Ст. 24. п. 5). Однако в таком размере любая графическая информация носит очень приблизительный характер и в любом случае должна детализироваться как минимум в масштабе 1:2000, который имеют проекты планировки территории.

Во-вторых, чем больше территория планирования, тем она разнообразнее. Соответственно, тем больше в ней разнонаправленных интересов и тем сложнее согласовать общий документ, который к тому же, как Генеральный план, носит характер закона. В этом смысле положение Градостроительного кодекса РФ (Ст. 63. п. 3) о проведении публичных слушаний по проекту единого документа во всех внутримуниципальных образованиях Москвы кажется неоднозначным. Получается, что каждый житель 12-миллионного мегаполиса в ходе рассмотрения Генерального плана волен высказываться по любым общим вопросам развития, даже не затрагивающим его интересы напрямую.

В данном контексте представляется разумной идея М.В. Посохина в Генеральном плане 1971 года о разделении города в границах МКАД на восемь планировочных зон, сбалансированных по числу жителей и мест приложений труда. Сходную практику демонстрирует и изученный международный опыт, когда документы стратегического планирования разрабатываются на протяженные территории регионов и агломераций, а тактического — на более локальные, имеющие специфические средовые и социально-экономические характеристики.

В этой оптике симптоматично предложение, высказанное в интервью авторам работы Ли Тай Кером, одним из авторов знаменитого мастер-плана Сингапура. «Я бы планировал Москву, — говорит Ли Тай Кер, — как созвездие меньших по размеру городов. Москва — это не одна планета. Это пять или шесть планет»[3].

Сходные предложения по структурированию агломерации Парижа выдвигал Ив Льон в ходе международной консультации 2009 года. Только он предлагал не расчленять, а, наоборот, укрупнять административные образования, приближаясь к муниципиям с населением от 400 тыс. и выше[4]. Вторят Ли Тай Керу и Иву Льону и эксперты, опрошенные нами в рамках работы над данным исследованием. Оптимальная управленческая единица для них — город с населением от миллиона человек до двух.

3 Цит. по: Ли Тай Кер: Мы почти все сделали правильно. С. 216 наст. книги.

4 Данные предложения косвенно были учтены в Законе об агломерациях, который вступит в силу во Франции в 2016 году.

Таким образом, стратегия тяготеет к разумному расширению границ, а документы тактического планирования — наоборот, к сужению. В связи с этим возникает два комплекса вопросов. Первый касается охвата стратегического мастер-плана, второй — документа территориального планирования.

Варианты ответа для стратегии:

— Вариант 1. Стратегия касается только Москвы в ее нынешних административных границах.
— Вариант 2. Стратегия охватывает «реальную агломерацию» — Москву и ближайшее Подмосковье.
— Вариант 3. Стратегия охватывает Москву и Московскую область или даже территории ЦФО.

Как только речь идет о планировании территорий более одного субъекта, рождается вопрос о правовой базе, на которой оно может строиться. Действующий порядок предполагает согласование регионами и муниципалитетами размещение на своей территории соответственно федеральных и региональных объектов или объектов, оказывающих влияние на социальное развитие или окружающую среду соответствующих территориальных образований[5]. Однако такой порядок не способствует созданию сквозных документов развития, охватывающих одновременно несколько взаимосвязанных регионов.

Мировой опыт показывает, что для агломерационного планирования нужен определенный «надстроечный» орган, которому власти тех или иных административно-территориальных образований передают часть своих полномочий. Так происходит, в частности, в Берлине–Бранденбурге и Большом Ванкувере.

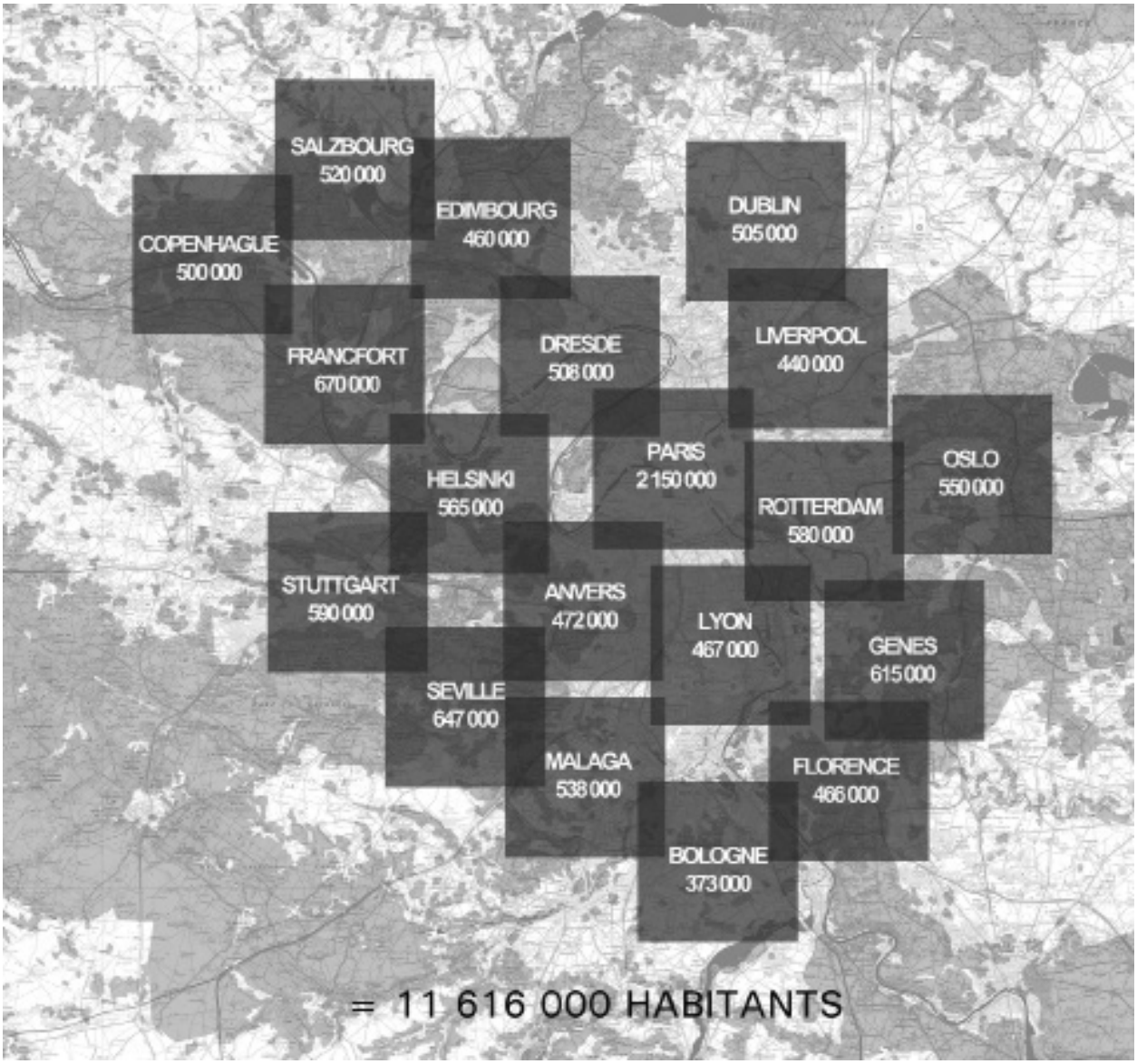
Сходную конфигурацию рисует и Э.К. Трутнев, когда описывает возможный способ подготовки и согласования «концепции развития Москвы и Московской области». Для этого Трутнев предлагает создать специальную комиссию из представителей двух субъектов РФ, которая бы координировала процесс разработки, согласования и утверждения концепции, а также согласовывала ТЗ для документов территориального планирования. Такую концепцию, указывает Трутнев, можно готовить в рамках научно-исследовательских работ[6].

Другой вариант — планирование протяженных урбанизированных территорий сверху, когда работа ведется под руководством органов центральной власти. Как, например, в США. Кстати, на сходную модель ориентируется и закон «О стратегическом планировании в РФ». Он вводит понятие макрорегиона (Ст. 36. п. 3) и говорит о том, что ССЭР для подобных территорий готовятся силами Минэкономразвития РФ (Ст. 21. п. 1) и утверждаются федеральным правительством (Ст. 21. п. 7).

Однако возникает вопрос, имеет ли смысл московской агломерации отдавать какие-либо полномочия дополнительным или высшим органам управления при планировании? Современный опыт стран с умеренными темпами урбанизации показывает, что для таких протяженных территорий, как столица с областью, реалистичными выглядят только самые общие стратегии, связанные с транспортным обслуживанием, экологией, а также крупными инженерными системами регионального масштаба. Все эти вещи

5 Порядок согласования документов территориального планирования устанавливается Градостроительным кодексом РФ и Постановлением Правительства РФ от 24.03.2007 г. № 178 «Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации».

6 См.: Трутнев Э.К. К вопросу об агломерации. Серия «Библиотека Суперпарка». М.: Московский урбанистический форум, 2013.



Проводя аналогии с известными городами, команда, собранная под руководством Ива Льона для участия в Международной консультации «Большой Париж», предлагает разделить агломерацию на 19 административно-территориальных образований с населением от 460 тыс. до 2,15 млн чел.

This drawing, compiled for the international consultation on GRAND PARI(S) by the Yves Lion team, draws analogy with famous cities when proposing to divide the the agglomeration into 19 administrative-territorial units with 460,000 to 2,150,000 residents each

носят отраслевой характер и не обязательно должны рассматриваться в рамках единого документа.

Для Московского региона уже принята программа развития транспортного комплекса до 2020 года, которая контролируется Минтрансом РФ, а финансируется как из федерального, так и из московского и областного бюджетов. Меры, предусмотренные в данной программе, несомненно должны отражаться и в стратегии, и в Генеральном плане. Ничто не мешает применять подобные механизмы и в отношении, скажем, сохранения природных территорий — под эгидой Минприроды вырабатывать подобные программы и меры по их реализации. Но это, повторимся, не подразумевает разработки комплексных стратегий. Учет же текущей ситуации и составление прогнозов развития в агломерационном масштабе может вестись в рамках НИР при подготовке стратегии. В таком, например, формате как Международный конкурс на концепцию развития Московской агломерации (2012).

Иными словами, следует различать предмет рассмотрения в рамках разработки стратегии и предмет собственно стратегирования. Полноценная стратегия развития Москвы, конечно же, должна рассматривать и учитывать процессы, имеющие место на сопредельных территориях. И не только сопредельных. Позиционирование города как центра страны и узла в сети глобальных мегаполисов предусматривает значительно более широкую рамку рассмотрения и учета внешнего контекста. Однако предметом стратегии должна являться исключительно Москва, потому что публичная власть не может брать ответственность перед избирателем за те пространственные ареалы, которыми она не управляет.

Разработка стратегии или стратегического мастер-плана в административно-территориальных пределах российской столицы в смысле инструментальности обеспечит следующие преимущества:

— Инструмент координации. Четкий периметр планирования дает московской администрации возможность четко и ясно распределять ответственность за решение поставленных целей и задач, а также самостоятельно выбирать рычаги управления, подкрепленные необходимой нормативной базой.
— Инструмент прогнозирования. Понятные источники и механизмы получения данных упрощают определение основных приоритетов и векторов пространственной и социально-экономической политики, а также процесс мониторинга стратегии по ключевым показателям эффективности.
— Инструмент вовлечения. Сокращение масштаба планирования подразумевает более предметный диалог, а также выравнивание разрывов в культурном, образовательном, социальном и имущественном статусе участников процесса.
— Инструмент маркетинга. Наличие определенного и понятного широкой аудитории предмета стратегирования облегчает позиционирование города и продвижение его бренда.
— Инструмент политики. Документ ориентируется на интересы людей, проживающих на территории,

управляемой избранной властью. Это и повышает ответственность последней, и дает ей возможность обосновывать и продвигать документ только от своего лица. Сокращение пространственной рамки облегчает и реализацию «быстрых побед», способствующих формированию ощущения позитивных перемен у жителей города.

Обратимся теперь к последнему вопросу данной главы — территориальному охвату Генплана. Как сказано выше, в международной практике, как правило, такие документы разрабатываются в более ограниченном масштабе, нежели мастер-планы. Мастер-плану соответствует несколько конкретизирующих документов среднесрочного характера для разных административно-территориальных единиц.

В таком случае можно рассмотреть три варианта:

— Вариант 1. Генеральный план охватывает территорию Москвы в ее нынешних границах.
— Вариант 2. Генпланы разрабатываются во всех внутригородских территориальных образованиях.
— Вариант 3. Генеральные планы разрабатываются в десяти административных округах Москвы.

В нынешнем правовом контексте единственный реальный вариант — первый. Однако он не решает основных проблем, связанных с существующим Генеральным планом, которые отмечены выше. Сочетание формата этого документа и охватываемого им объема делает его не слишком эффективным инструментом и по определению конкретных мер территориального планирования, и по вовлечению заинтересованных социальных и профессиональных групп в решение вопросов, связанных с пространственным развитием.

Вариант 2 не только противоречит существующему Градостроительному кодексу РФ, который не допускает дробление Генерального плана Москвы на какие-либо уменьшенные по размерам рассматриваемой территории документы (Ст. 63), но и современной практике планирования мегаполисов и агломераций, тяготеющей скорее к укрупнению административного деления, передаче полномочий снизу вверх, нежели децентрализации градостроительных процессов. Возвращение 146 муниципальным образованиям полномочий в области территориального планирования выглядит противоречащим современным тенденциям в урбанистике.

Мы считаем, что наиболее практична с точки зрения организации градостроительной деятельности подготовка документов территориального планирования для десяти административных округов столицы. С одной стороны, такие округа удовлетворяют необходимости детализации карт и схем в генеральном плане. С другой — представляют собой более целостные средовые и социально-экономические комплексы, нежели Москва в ее нынешних административных границах.

В частности, Центральный и Троицкий административные округа сильно выделяются по морфологии и характеру своей объемно-пространственной структуры: первый является историческим ядром города с плотной, разноэтажной и разновременной застройкой, концентрирующей высокое многообразие видов использования, второй,

наоборот, представляет собой слабо заселенную территорию с преимущественно природными и сельскохозяйственными угодьями.

Как показывает анализ О.И. Вендиной в рамках исследования «Археология периферии» (2013), существенно отличается и социально-экономический профиль различных округов. Если западный сектор (СЗАО, ЗАО и ЮЗАО) тяготеет к сервисным функциям, то восточный (ВАО, ЮВАО, ЮАО) — к индустриальным. В последних наблюдается и самая высокая доля проживающих, не имеющих российского гражданства. Разнится население периферийных округов и по уровню образования, и по степени лояльности к существующей власти, и по показателям жилищной обеспеченности. Если в ЦАО, СЗАО и ЗАО обеспеченность жильем выше среднемосковской (18,7 м^2/чел.), то в остальных районах, наоборот, в среднем ниже этого показателя[7].

Карта, подытоживающая «Социальный атлас», подготовленный опять же Ольгой Вендиной в рамках консорциума l'AUC, участника Международного конкурса на концепцию развития Московской агломерации (2012), наглядно демонстрирует, что на территории столицы существуют два города — индустриальный и постиндустриальный. Можно предположить, что к этим «городам» и даже их укрупненным элементам требуются особые стратегические подходы. Появление «новомосковских» округов еще более усложняет эту картину.

Существенно разнятся и возможности округов в плане территориального развития. В то время как Троицкий, Южный и Юго-Восточный представляются в среднесрочной перспективе главными площадками строительной активности, возведение новых объектов в ЦАО будет носить главным образом точечный характер.

Все это говорит в пользу разделения Москвы на двенадцать планировочных зон — административных округов, — почти как предлагал Генплан 1971 года Михаила Посохина.

Однако такой шаг потребует серьезной корректировки существующего законодательства. Или, скорее, принятия отдельного закона о планировании в Москве с изменением Градостроительных кодексов РФ и столицы и связанных с ними правовых и нормативных актов. Сам термин «генеральный план» как документ, разрабатываемый для целостного административно-территориального образования, уступит в Москве место схемам (планам) планировочных округов столицы, которые и сформируют пакет документов территориального планирования столицы.

Такая конструкция должна быть дополнена еще одним этажом — Схемой территориального планирования (СТП) Москвы, в которой конкретизируются вопросы размещения транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры в масштабах столицы. Вопросы же, связанные с общими объемами капитального строительства в столице, должны определяться на уровне стратегии. В отличие от Генерального плана СТП не подразумевает проведения публичных слушаний. Впрочем, если стратегический мастер-план станет эффективным инструментом вовлечения граждан в вопросы совершенствования городской среды, повестка общегородского развития будет всесторонне

7 См.: Вендина О.И. Москва за пределами исторического центра: городские районы и их социальные лица. Серия «Библиотека Суперпарка». М.: Московский урбанистический форум, 2013.



Постиндустриальная и индустриальная Москва. На карте вырисовывается четкое географическое разделение между двумя хозяйственными профилями российской столицы. Из «Социального атласа Москвы», подготовленного Ольгой Вендиной в рамках консорциума l'AUC, участвовавшего в Международном конкурсе на концепцию развития Московской агломерации

The post-industrial and industrial Moscow. This map shows a clear geographic division between the two economic profiles of Russia's capital. Taken from the Social Atlas of Moscow, prepared by Olga Vendina within consortium l'AUC while participating in the International competition for the development of Moscow agglomeration

- Аэропорты / Airports
- Университеты / Universities
- Посольства / Embassies
- Научные центры / Science clusters
- Торговые комплексы / Shopping centers
- Медицинские центры / Medical centers
- Промышленные зоны / Industry zones
- Элитные коттеджные поселки / Luxury villages
- Я Штаб-квартиры крупнейших российских компаний / Head-quarters of russian leading companies

обсуждаться с участием всех желающих в ходе работы над данным документом.

В то же время обязательность проведения публичных слушаний по проектам СТП планировочных округов во входящих в них муниципальных образованиях может быть предусмотрена в Градостроительном кодексе столицы. Напомним, что публичные слушания — это прерогатива муниципальной власти. Градостроительный кодекс РФ (ст. 63) предусматривает, что Москва как город федерального значения своими законами устанавливает полномочия органов местного самоуправления в области осуществления градостроительной деятельности на своей территории.

В случае если существенная корректировка законодательства не будет возможной, Москве, по всей видимости, придется принять схему, когда и стратегический мастер-план, и генплан разрабатываются для всей территории субъекта РФ. Эта схема не является идеальной, но при этом лучше той, которая существует сегодня.

В заключении отметим, что обрисованная нами двухуровневая система не будет эффективной без наличия целого комплекса проектных, регулирующих и нормативных документов — таких как ППТ, ПЗЗ, нормы градостроительного проектирования и благоустройства и пр.

Итак, перечислим те изменения и дополнения к существующему законодательству, которые предлагается сделать в целях совершенствования планирования в Москве:

1. Дополнить п. 5 Ст. 9 Градостроительного кодекса РФ положением о том, что подготовка документов территориального планирования может осуществляться на основании стратегий пространственного развития субъектов Российской Федерации.
2. Разработать и принять Закон Москвы «О стратегическом планировании», предусматривающий подготовку стратегий социально-экономического и пространственного развития в одном документе либо в двух отдельных. Во втором случае, роль стратегии пространственного развития может выполнять стратегический мастер-план.
3. В случае если будет принята линия на разработку СТП столицы, то следует внести изменения:

а) в Градостроительный кодекс РФ, исключив из гл. 9, устанавливающей особенности осуществления градостроительной деятельности для двух городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга, упоминания Москвы;

б) в Градостроительный кодекс города Москвы, в значительной степени переработав его содержание (в частности гл. 4, посвященную генеральному плану как единственному документу территориального планирования города Москвы).

Поскольку эти документы относятся к разным уровням государственной власти, соответствующие изменения



Два варианта интеграции стратегического мастер-плана в систему градостроительного планирования Москвы. Первый вариант вписывается в существующее законодательство, второй — подразумевает его изменение
Two options for the integration of a strategic master plan into the urban planning system of Moscow. The first integrates into the existing legal system, the second implies its modification

потребуют принятия отдельного закона о внесении изменений в существующие нормативные акты на каждом из уровней.

Если же будет признано целесообразным разрабатывать схемы территориального планирования для «планировочных зон» (административных округов), дополнительно к изменениям, отмеченным в пункте 3, необходимо будет внести поправки в Градостроительный кодекс Москвы — предусмотреть определенное деление города на планировочные округа или обозначить принципы и подходы к такому делению, предоставив Правительству Москвы полномочия по установлению границ округов. Границы округов могут быть установлены в стратегическом мастер-плане.

		Взаимосвязь стратегий социально-экономического (ССЭР) и пространственного развития (СПР)		
		ССЭР и СПР — отдельные, но взаимосвязанные документы	ССЭР и СПР в одном комплексном документе	СПР разрабатывается без ССЭР
1	Инструмент координации	4	4	1
	ясность целей и задач	Согласованность действий затрудняется вследствие отсутствие единого центра подготовки стратегий	Стратегия становится инструментом координации всего Правительства Москвы, упрощается увязка мер по социально-экономическому и территориальному развитию	Служит только для принятия решений в области территориального развития, причем без всесторонней оценки социальных и экономических последствий
	ориентированность на определенные механизмы управления			
	простота трансляции целей и задач в механизмы к действию			
	наличие целевых показателей, на основе которых можно выстроить систему контроля			
2	Инструмент прогнозирования	3	4	0
	опора на развитую и актуализуемую информационную базу	В процессе разработки СПР могут быть выявлены негативные последствия отдельных положений ССЭР для объемно-пространственной среды, что потребует корректировки ССЭР	Позволяет вести целостную информационную базу и интегрировать данные в комплексную параметрическую модель. Это дает возможность быстро реагировать на меняющийся социально-экономический контекст	Прогнозирование невозможно без учета социально-экономических факторов
	четкая система приоритетов			
	комплексность			
3	Инструмент вовлечения	3	5	1
	учет интересов широкого круга стейкхолдеров	Усложняется схема объяснения принятых в СПР решений	Прозрачность исходных предпосылок стратегии и наглядность визуализаций будущего города позволяет вовлечь широкую общественность в процесс выбора основных направлений развития	Декларация пространственных решений без внятных социально-экономических предпосылок может привести к недопониманию между городской администрацией и различными группами интересов
	яркий образ будущего			
	ясность, доходчивость и наглядность			
	система общественного контроля за реализацией			
4	Инструмент маркетинга	4	5	2
	ясное позиционирование города в глобальном контексте	Внешним инвесторам потребуется дополнительный анализ отраженных в той или иной стратегии факторов развития	Комплексная стратегия дает полное представление о направлениях развития города и возможностях для потенциальных инвесторов	Обеспечивает прозрачность рынка, но из-за разрыва с социально-экономическим контекстом может давать ложную картину будущего
	акцент на преимущества в конкуренции за ресурсы			
	информационная прозрачность			
	привлекательная «упаковка»			
5	Инструмент политики	3	5	0
	трансляция целей от первого лица	Поддерживает отраслевой характер принятия решений, не способствуя в глазах жителей укреплению единства городской администрации	Дает хорошую возможность коммуницировать документ от первого лица, тем самым устанавливая более персонифицированный, а следовательно и доверительный диалог между обществом и властью	Является инструментом регулирования рынка недвижимости, а не достижения общественного консенсуса касательно направлений развития города
	акцент на социальных приоритетах			
	ясность проводимой политики			
	наличие мер, позволяющих добиться быстрых и ощутимых результатов			
		17	23	4

Оценка различных вариантов двухуровневой системы территориального планирования (стратегические и среднесрочные документы) на основе пяти инструментов, которыми может быть стратегический мастер-план

Evaluating the different options in a two-tier planning system (strategic and medium-term planning documents) in relation to five functions a mater plan can carry out

Двухуровневая система планирования		
Сочетание долгосрочных и среднесрочных документов планирования		
Стратегия (20–30 лет) и документ территориального планирования (6–8 лет)	Стратегия входит в состав обосновывающих материалов документа территориального планирования	Документ территориального планирования сам является долгосрочной стратегией и конкретизируется в отраслевых и территориальных схемах, а также проектах планировки территорий
5	3	2
Схема органично встраивается в существующее законодательство. Легко позволяет разделить долгосрочные и среднесрочные цели и задачи, а также сферы ответственности органов власти	Снижается координирующая роль стратегии как отдельного документа, устанавливающего цели и задачи развития города в целом, а не только предпосылки для ведения градостроительной политики	Потребует существенного изменения федерального и московского законодательства. При этом в отличие от стратегии документ территориального планирования, регулируемый положениями Градостроительного кодекса, будет гораздо менее адаптативным инструментом
5	3	2
Стратегия устанавливает общие цели и задачи развития города, которые конкретизируются и детализируются на среднесрочную перспективу в документе территориального планирования	Интеграция ССЭР и СПР усложняется. Стратегия становится не «дорожной картой» развития города, а руководством по подготовке документа территориального планирования. Усиливается отраслевой характер подготовки СПР	Вопросы стратегического планирования попадают в жесткие рамки, определенные Градостроительным кодексом для документов территориального планирования
5	3	2
Долгосрочная стратегия фиксирует образ будущего сразу для нескольких поколений горожан, легко перекладывается в разные медийные форматы, работает как инструмент вовлечения населения вне зависимости от формальных требований к документам территориального планирования	Потребуются дополнительные усилия для создания общедоступной версии обосновывающих материалов документа территориального планирования	Вовлечение жителей в разработку документов территориального планирования носит ограниченный характер. В случае СТП оно вообще не предусматривается, в случае генплана — ограничивается публичными слушаниями перед принятием документа
5	3	2
Дает ясное представление о целях города на долгий срок и обеспечивает прозрачность развития рынка недвижимости на среднесрочную перспективу	Потребуется «короткая версия» стратегии для трансляции ее содержания различным группам интересов	Формат Генерального плана, установленный Градостроительным кодексом РФ, не предназначен для восприятия непрофессионалами
5	0	2
Свободный формат стратегического документа позволяет эффективно использовать его для трансляции политики городской власти	Декларация стратегических целей развития города в обосновывающих материалах документа территориального планирования не имеет никакого политического веса	Формальный характер документа затрудняет его использование для декларации желаемого образа будущего города от лица власти
25	12	10

		Двухуровневая система планирования		
		Территориальный охват долгосрочных и среднесрочных документов планирования		
		Территориальный охват стратегии		
		Административные границы Москвы	Столичный регион — Москва и Московская область	«Реальный город»
1	Инструмент координации	5	3	2
	ясность целей и задач	Четкий периметр планирования дает возможность эффективно распределять ответственность за решение поставленных целей и задач между органами городской власти в рамках существующего административного устройства	Потребует создания дополнительного органа власти для управления совместным пространственным развитием двух субъектов РФ (Москвы и Московской обл.), либо разработки стратегии на федеральном уровне	Такой охват позволяет сфокусироваться на территории, имеющей реальную пространственную, социальную и экономическую общность. Впрочем, неочевидными остаются рычаги влияния Москвы на сопредельные муниципальные образования Московской области
	ориентированность на определенные механизмы управления			
	простота трансляции целей и задач в механизмы к действию			
	наличие целевых показателей, на основе которых можно выстроить систему контроля			
2	Инструмент прогнозирования	4	3	3
	опора на развитую и актуализуемую информационную базу	Преимуществами являются понятные источники и механизмы получения данных, простота выстраивания процесса мониторинга реализации стратегии. В то же время существует риск упустить социально-экономические и пространственные изменения в Московской области, напрямую влияющие на столицу	Создает возможность более комплексного прогнозирования развития города в контексте региона, но усложняет систему формирования базы данных и мониторинга реализации стратегии	Позволяет детально прогнозировать развитие самой интенсивной зоны взаимодействия территорий Москвы и МО, но схема получения данных и мониторинга значительно усложняется
	четкая система приоритетов			
	комплексность			
3	Инструмент вовлечения	4	3	4
	учет интересов широкого круга стейкхолдеров	При четких границах проще формировать ясный образ будущего. Легче наладить конструктивный диалог с общественностью — благодаря относительно однородному культурному, социальному и имущественному статусу участников процесса	Слишком большой разрыв в уровне жизни и интересах различных групп населения затрудняет продуктивное вовлечение широкой общественности в подготовку документа	Охватывает круг наиболее заинтересованных групп населения
	яркий образ будущего			
	ясность, доходчивость и наглядность			
	система общественного контроля за реализацией			
4	Инструмент маркетинга	4	3	4
	ясное позиционирование города в глобальном контексте	Наличие четких границ облегчает позиционирование города и продвижение его бренда. Существует риск недостаточной информированности международных инвесторов о взаимосвязи развития города с территорией Московской области	В данном случае на международной арене следует позиционировать весь регион. При этом у Москвы и Московской области имеются разные, порой конкурентные интересы, что затрудняет совместный брендинг	Создает реальную картину развития Большой Москвы, однако несет риски перетекания части инвестиций вследствие подобного позиционирования в бюджет другого субъекта РФ
	акцент на преимущества в конкуренции за ресурсы			
	информационная прозрачность			
	привлекательная «упаковка»			
5	Инструмент политики	5	3	2
	трансляция целей от первого лица	Городская власть несет перед избирателями ответственность только за то, за что она может реально отвечать. Сокращение пространственной рамки облегчает реализацию «быстрых побед», способствующих формированию ощущения позитивных перемен у жителей города	Вследствие конкурентных интересов и размывания ответственности стратегия не станет идеальным политическим инструментом ни для правительства Москвы, ни для правительства Московской области	Цели и задачи правительства Москвы могут не в полной мере совпадать с интересами жителей сопредельных муниципальных образований и правительства Московской области
	акцент на социальных приоритетах			
	ясность проводимой политики			
	наличие мер, позволяющих добиться быстрых и ощутимых результатов			
		22	15	15

Охват документа территориального планирования		
Административные границы Москвы	146 муниципальных образований	12 планировочных зон, совпадающих с административными округами
2	1	5
Значительная площадь Москвы не дает возможности для необходимой детализации материалов документов территориального планирования и учета пространственных особенностей отдельных частей российской столицы	При разработке документов территориального планирования значительным количеством муниципальных образований потребуются серьезные усилия для координации деятельности органов местного самоуправления с целью обеспечения сбалансированного развития города	Размеры территории и населения округов Москвы соответствуют эффективно управляемому масштабу административно-территориальной единицы. Такой масштаб позволяет добиться требуемой детализации карт и схем Генерального плана и учитывать при развитии территорий особенности социальной и пространственной среды различных частей города
5	3	4
Позволяет отслеживать реализацию мер, предусмотренных в стратегии, посредством регулярного и централизованного мониторинга всего пространства Москвы	Сбор статистики на уровне муниципальных образований позволит создать детальную базу данных. Это, впрочем, потребует существенного увеличения штата муниципальных служащих	Дает возможность создавать актуальную и управляемую базу данных и систему мониторинга, но потребует увеличения штата работников префектур
2	3	5
Слишком крупный масштаб для серьезного общественного обсуждения документа территориалного планирования	Оптимальный масштаб при вовлечении различных групп интересов для обсуждения частных вопросов и слишком мелкий — для обсуждения общегородский	Представляет собой «золотую середину». Позволяет учесть социальное и пространственное разнообразие разных частей города и фокусироваться при этом на по-настоящему значимых вопросах
3	1	4
Позволяет получить картину среднесрочных преобразований в общегородском масштабе. Впрочем, данная картина не настолько детальна, насколько это порой необходимо для обоснования примнимаемых решений	Слишком дробное деление для позиционирования в общероссийском и глобальном контекстах, эта роль полностью останется за стратегией	Дает более конкретную информацию касательно среднесрочных мер по развитию города. Позволяет составить целостную картину на основе изучения ограниченного числа документов
4	1	4
Вряд ли «быстрые победы» способны быть конкретизированы в документе территориального развития, охватывающим всю территорию Москвы	На роли долгосрочной стратегии как политического инструмента такое деление может отразиться не в лучшую сторону — в случае неэффективности мер отдельных муниципалитов в области территориального развития	Усиливает вес стратегии как политического соглашения, поскольку конкретизирующие ее документы территориального развития выполняются для планировочных зон, которые не являются самостоятельными субъектами административного права
14	9	22

Михаил Алексеевский,
Варвара Беленко

Что может дать мастер-план в процессе коммуникации между горожанами и властью?

The role of master plan in communication between city authorities and the public

Жители: от потребителей к соавторам власти

Вопрос вовлечения жителей в процесс принятия управленческих решений в области городского планирования начал обсуждаться в период активной борьбы за гражданские права в США. Концептуальная модель гражданского участия[1], сформулированная в 1969 году специалистом в сфере здравоохранения Шерри Арнштейн, представляет собой «лестницу», ступени которой отражают возможные стратегии взаимодействия властей и общества.

Поднимаясь вверх по этой лестнице, городская администрация проходит путь от манипулирования мнением жителей и полного их исключения из процесса принятия решений к равноправному партнерству и разделению ответственности. При этом необходимо помнить о том, что излишне демократическая, чреватая анархией модель управления городом (уровень «гражданского контроля») столь же неэффективна, сколь и чрезмерно авторитарная (манипулирование). Поиск «золотой середины» продолжается непрерывно, и на данный момент оптимальной и наиболее сбалансированной представляется система, в которой главным разработчиком стратегии развития являются городские власти, однако на всех этапах ее создания к участию в процессе привлекаются внешние эксперты и представители общественности.

Осознание необходимости в построении подобной системы возникало постепенно в процессе изменения общественного сознания и понимания роли граждан в судьбе города и роли города в судьбе граждан. Определение горожан как «потребителей-избирателей», данное экономистом Чарльзом Тибу в 1956 году[2], подразумевало, что предоставление услуг и благ является основной функцией администрации города. Жители при этом склонны выбирать для проживания те населенные пункты, которые лучше всего удовлетворяют их потребностям.

Теории гражданского участия, развивавшиеся в противовес идеологии потребления, призывали к восстановлению среди горожан демократических ценностей, таких как «равенство, важность коллективных обсуждений и компромиссов, общественный интерес, не сужающийся до личной выгоды»[3]. В последние же годы на смену частичной вовлеченности граждан в процессы планирования и управления пришла идея о совместном производстве, в ходе которого горожане рассматриваются государством,

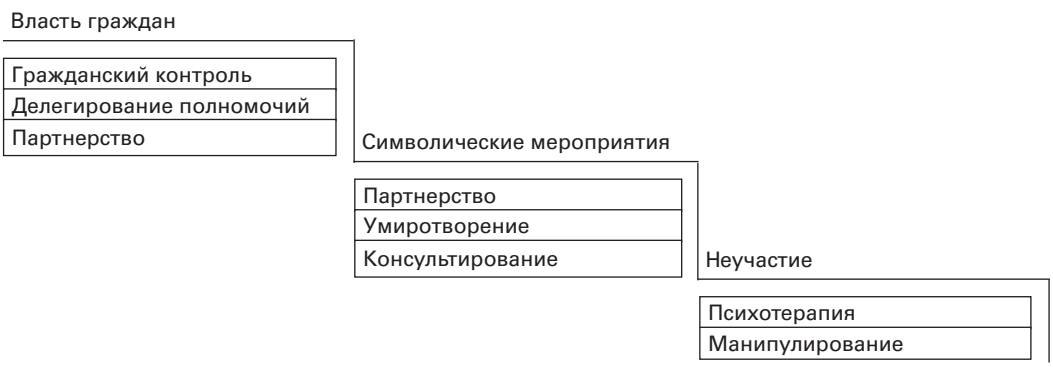
1 Arnstein, S.R. (1969). 'A Ladder of Citizen Participation,' in *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, №. 4, pp. 216–224.

2 Tiebout, C.M. (1956). 'A Pure Theory of Local Expenditures,' in *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp. 416, 418.

3 Frug, G. E. (1999). *City making: building communities without building walls*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Global practices show that a strategic master plan is important not only for its significance in being a tangible and visible statement, but because of the consensus reached between the government and the public. In Russia citizens participate in the strategic planning process only in its preliminary stage at public hearings, when the document is formed and crucial amendments are not possible.

In fact there is an understanding of this between both parties, which is proven by the number of irrelevant public comments to the document. Unlike in most other Russian cities, the authorities in Moscow have placed communication among its seven priorities. To this end, tools such as crowdsourcing, digital voting, information and interactive portals have been recently introduced. This chapter offers a communication model for the development of the strategic master plan, which is based on both international practices and existing tools used by the Moscow government. The basic principles of the model include mutual communication at all stages of the document's development and implementation, as well as an individualized approach to communicating with different social strata through a wide variety of initiatives.



Лестница гражданского участия Шерри Арнштейн
Ladder of Citizen participation, Sherry Arnstein

проектировщиками и согражданами в качестве потенциального ресурса[4]. Этот ресурс может и должен быть использован при стратегическом пространственном планировании для достижения высокого качества среды и устойчивого развития территории.

Как будет показано далее, жизненный опыт и умения горожан представляют ценность на любом этапе создания пространственной стратегии, будь то оригинальная проектная идея, озвучивание потребностей в дополнительной инфраструктуре или внесение корректив в проект мастер-плана.

4 Albrechts, L. (2013). 'Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective,' in *Planning Theory*, Vol. 12, № 1, pp. 46–63.

Коммуникация в рамках стратегического планирования: преимущества и сложности

Каким же образом стратегический мастер-план может способствовать качественному улучшению коммуникации между горожанами и представителями власти? В таблице на странице 421 приведены основные преимущества эффективно выстроенного диалога для участников процесса стратегического пространственного планирования.

При всех очевидных преимуществах такой сложный механизм, как непрерывная и равноправная коммуникация между заинтересованными сторонами в большинстве случаев сопровождается издержками. Даже с учетом перспективы избежать потенциальных провалов и задержек утверждения, согласования или реализации плана, финансовые и временные затраты в краткосрочном периоде оказываются велики. Многократные консультативные

встречи, рассмотрение предложений и замечаний, организация и мониторинг процесса требуют значительного финансирования и максимальной концентрации усилий участников.

Могут иметь место и политические издержки, проявляющиеся в частичной потере контроля над процессом принятия решений, пусть и приводящей в итоге к легкому и бесконфликтному согласованию плана. Наконец, большую сложность представляет достижение оптимальной репрезентативности состава участников диалога, прежде всего со стороны горожан, о принципах взаимодействия с которыми и пойдет речь далее. Один из основных вопросов партисипаторных механизмов управления — легитимность участников процесса. На каком основании те или иные активисты представляют общественные интересы и широкие социальные слои?

Общие подходы к вовлечению горожан в процесс планирования. Палитра современных инструментов коммуникации

При построении коммуникационной модели в рамках создания и реализации стратегического мастер-плана необходимо учитывать тот факт, что структура общества в современных мегаполисах постоянно усложняется и привычное деление на социальные группы (студенты, пенсионеры, представители этнических сообществ и пр.) со временем оказывается нерелевантным. Границы социальных групп начинают размываться, а на первый план выходят множественные идентичности горожан.

Объединяющим началом при этом становится не социальный, а ценностный фактор. Именно вокруг различных ценностей, или «материй озабоченностей» (matters of concern), в терминологии французского социолога Брюно Латура[5], происходит консолидация отдельных горожан в более или менее спаянные группы. Подобные «магниты» имеют самый разный характер: будь то активное использование личного автомобиля (автолюбители) или, например, любовь к собакам (собаководы). Жители города могут ассоциировать себя с широким кругом сообществ, каждое из которых имеет собственную городскую повестку.

Ольга Вендина, отмечая широкое распространение подобных групп в современном городе, так описывает процесс их формирования: «Идентичность как социально-психологическая опора человека имеет отношение к ценностям. Поэтому вопрос о взаимодействии разных форм идентичности — это вопрос о взаимодействии интересов и ценностей, выбора определенных ценностных категорий для легитимации конкретных интересов. В случае обоснования значимости групповых интересов через ценность уникальности, мы сталкиваемся с ростом числа групп, претендующих на самобытность»[6].

Итак, для построения эффективной системы коммуникации между городской властью и жителями, необходимо ориентироваться не на размытые и аморфные социальные группы, а на те ценности и интересы, которые мобилизуют вокруг себя заинтересованных горожан.

В то же время необходимо учитывать, что уровень заинтересованности и готовности к диалогу с властью среди

5 Latour, B. (2004). 'Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern,' in *Critical Inquiry,* Vol. 30, pp. 225–248.

6 Вендина О.И. Московская идентичность и идентичность москвичей // Известия РАН. Серия географическая. 2012. № 5. С. 37.

Для городской власти	
Достигается более глубокое понимание социального контекста, а также существующих проблем города и его сообществ	Обеспечивается поддержание легитимности решений и укрепление доверия между администрацией и горожанами

Для жителей	
Решения относительно вопросов, касающихся общественного блага, принимаются при непосредственном участии городских сообществ	Воспитывается гражданское самосознание, растет число горожан, чувствующих ответственность за будущее города

Для всех участников процесса			
Повышается качество принимаемых решений за счет обмена знаниями и опытом	Соблюдается баланс между общественными и частными интересами	Предотвращаются задержки и провалы инициатив в период реализации плана	Имеет место стремление к консенсусу как следствие разделения ответственности за результат диалога

Преимущества многосторонней коммуникации в ходе формирования стратегического мастер-плана
The benefits of a many-sided collaboration in the process of developing a master plan

жителей города весьма неоднороден. По этому параметру городское общество можно представить в виде пирамиды, состоящей из трех основных слоев (см. с. 423).

Верхушку этой пирамиды занимает совсем незначительное количество людей, готовых вести активный диалог с властью и тратить время и силы на участие в развитии города. К таким людям, во-первых, следует отнести профессионалов в тех или иных областях, представителей экспертного сообщества и деловых кругов, иногда имеющих «мозговые центры» и лоббистские структуры. Во-вторых, сюда же следует причислить активистов различных общественных движений.

Второй слой пирамиды — более многочисленная группа «неравнодушных жителей». Они, в отличие от общественных активистов, не готовы тратить много времени на коммуникацию с властями и отстаивание своих интересов, однако могут предпринимать несложные шаги для того, чтобы высказать свое мнение по наиболее актуальным вопросам.

Наконец, основание пирамиды занимает так называемое «молчаливое большинство» — люди, которые не склонны рефлексировать по поводу будущего города или не готовы высказывать собственное мнение в публичном пространстве или прямом диалоге с властью.

Очевидно, что методы взаимодействия властей с каждой из этих групп должны быть адаптированы под данные специфические особенности. Причем изначальная информированность граждан играет ключевую роль в этом

вопросе. Компактная модель международной ассоциации IAP2, занимающейся популяризацией идеи и различных методик вовлечения граждан, определяет необходимые типы взаимодействия и подходящие инструменты коммуникации для участников различной степени информированности. Спроецировав данную модель на условную пирамидальную структуру современного городского общества, можно получить предварительное представление о возможных подходах к вовлечению в процесс работы над мастер-планом всех слоев горожан.

Примечательно, что в последние годы наибольшую популярность стали приобретать не формальные и регламентированные процедуры консультирования, а интерактивные методы общения и обмена идеями. Мировая практика краудсорсинга — механизма стимулирования коллективного интеллекта граждан для производства творческих идей и решений[7] — уже насчитывает десятки успешно реализованных проектов. Рассмотрим в качестве примеров некоторые из них.

1. Портал Strasbourg 2028–Carticipe! был создан французским бюро социологических и градостроительных исследований Repérage Urbain в августе 2013 года. Интерфейс этого портала позволяет жителям Страсбурга высказывать свои предложения по благоустройству города с конкретной территориальной привязкой, а также обсуждать инициативы, предложенные другими пользователями. Наиболее популярную группу идей в настоящее время объединяет тематика транспорта и мобильности, также горожан волнуют вопросы нового строительства и реставрации существующих зданий, увеличения числа культурных объектов, функционирования парковых территорий и других общественных пространств.

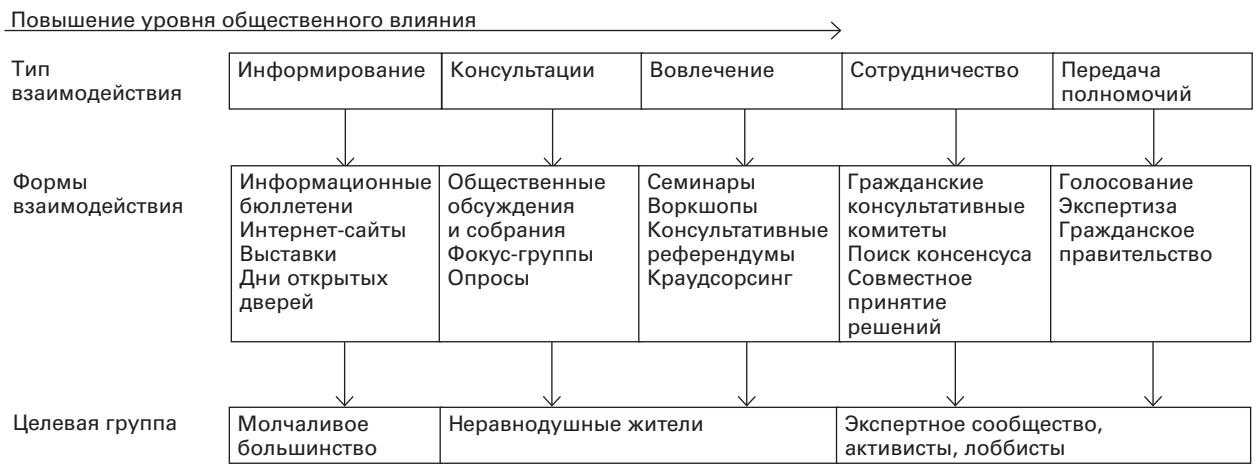
   За первые восемь месяцев работы проекту удалось привлечь более 850 человек в качестве активных пользователей, зафиксировать более двенадцати тысяч анонимных просмотров и набрать около двенадцати тысяч голосов за предложенные идеи. Аналогичные проекты также запущены командой Carticipe! в Марселе, Лавале и Монпелье, а также Диффердanже (Люксембург). Анализ активности граждан и усовершенствование интерфейса проводятся постоянно.
2. Проект Next Hamburg, объединяющий неравнодушных жителей города Гамбурга, — еще один пример современного пространства для обмена актуальными идеями. Данная инициатива предлагает три варианта участия:
   — вклад в формирование пула идей на одноименной интернет-платформе посредством электронной почты или традиционного общения в офисе команды проекта;
   — информационная поддержка избранных проектов с целью поиска финансирования и расширения зоны охвата;
   — отслеживание новостей в социальных сетях.

Сто́ит отметить, что инициатива Next Hamburg, в отличие от многих других краудсорсинговых сервисов, смогла успешно преодолеть пилотную стадию и стать постоянной лабораторией для превращения сырых идей в реализуемые проекты. В настоящий момент коллекцию составляют

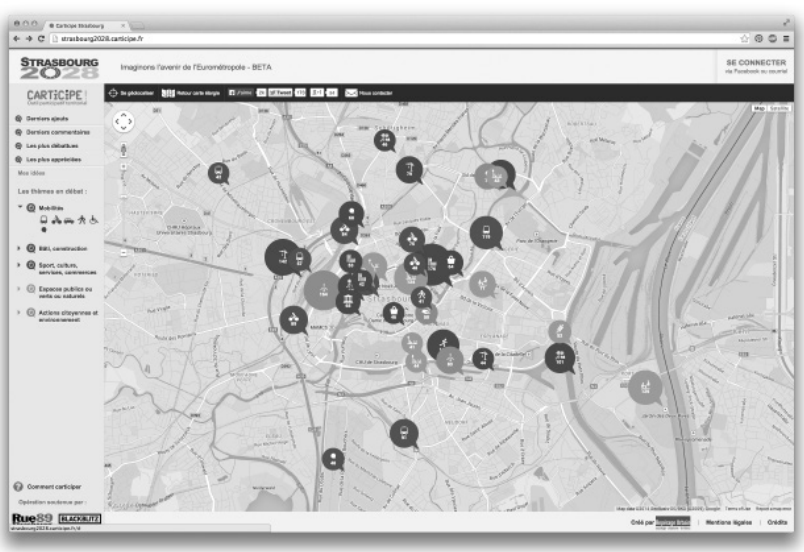
7 Brabham, D.C. (2009). 'Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects,' in *Planning Theory*, Vol. 8, p. 242.



Градация городского сообщества по степени заинтересованности и готовности к диалогу с властью
Citizens' gradation by their interest and readiness for collaboration



Возможные типы и инструменты коммуникации в применении к различным группам горожан
Possible methods and instruments of communication for different groups of citizens



Интерфейс интернет-портала Strasbourg 2028. Карта идей и предложений
Strasbourg 2028 website interface, a map of ideas and proposals

более 900 идей, охватывающих 18 ключевых тем, в числе которых: транспорт будущего, снижение вредных выбросов, реконструкция исторического центра и многие другие.

Запущенный в 2009 году под эгидой Федерального министерства транспорта, строительства и городского развития Германии, сейчас проект Next Hamburg финансируется за счет частных пожертвований, а также поддерживается муниципальными властями и различными негосударственными организациями.

В последние годы идея краудсорсинга распространилась далеко за пределы Европы.

Наиболее ярко этот факт иллюстрирует инициатива Mi Ciudad Ideal (My Ideal City), запущенная в Боготе. Создатель и идейный вдохновитель проекта, голландско-американский архитектор Винка Дуббелдам, хочет составить образ идеального (по мнению жителей) города и сформировать актуальную повестку развития.

Ключевое отличие My Ideal City от других подобных проектов — открытый характер вопросов, что позволяет расширить круг идей, высказанный в качестве комментариев, а также исключить механические, необдуманные ответы, которые свойственны приложениям и порталам с функцией голосования. Примеры таких вопросов: «Какое место в городе могло бы стать идеальной площадкой для проведения концертов?», «Какие общественные проекты вы были бы готовы софинансировать?», «Какие способы производства электроэнергии можно и нужно развивать в городе?». Помимо комментариев горожан на интернет-сайте проекта публикуются и мнения международных экспертов, что лишний раз подчеркивает актуальность и важность обсуждаемых вопросов. Финансируется проект американской компанией Prodigy Network, реализующей точечные инициативы с помощью краудфандинга в США и Колумбии.

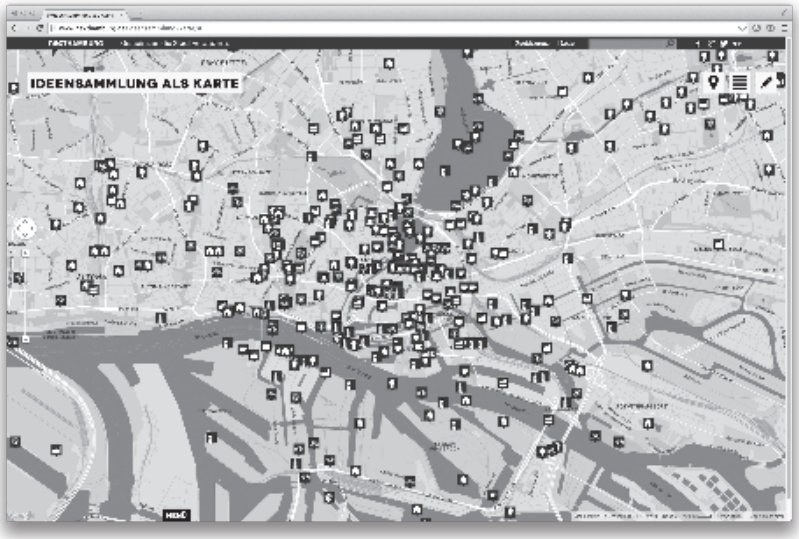
Комплексные модели участия граждан в создании стратегического мастер-плана

Безусловно, упомянутые краудсорсинговые проекты достигают определенных успехов в вовлечении неравнодушных граждан и помогают получить представление о мнении общественности в масштабе всего города. Однако эти инструменты представляют собой лишь начальное звено в сложной системе коммуникаций, необходимой для совместной разработки и утверждения стратегического мастер-плана.

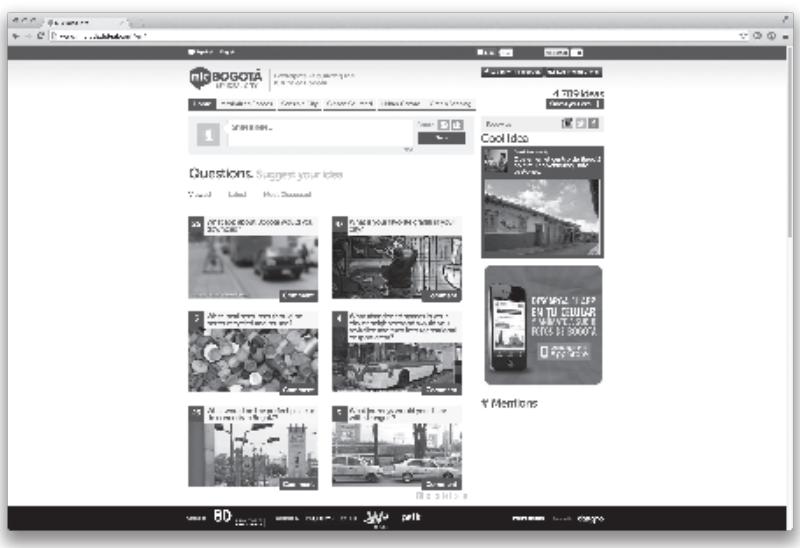
В настоящее время примеров таких комплексных моделей в мире насчитываются буквально единицы. Эти механизмы только проходят апробацию, их реальная эффективность может быть оценена лишь через некоторое время. Тем не менее нескольким моделям стоит уделить особое внимание и рассмотреть их с точки зрения многообразия каналов вовлечения и появления для горожан возможности самостоятельного выбора момента «входа в систему».

A. Helsinki City Plan (Хельсинки, Финляндия)

Разработка Плана Хельсинки (Helsinki City Plan) в настоящее время находится на этапе предварительного проекта (Draft Plan), утверждение окончательного варианта запланировано на 2016 год. Созданию Плана предшествует утверждение соответствующей рабочей программы (Work programme), регламента участия и оценки (Participation and evaluation



Интерфейс интернет-портала Next Hamburg. Карта идей и предложений
Next Hamburg website interface, a map of ideas and proposals



Интерфейс интернет-портала My Ideal City. Обсуждаемые вопросы и перечень тем
My Ideal City website interface, showing an overview of issues and themes being discussed.

plan), а также концепции развития города (Vision 2050). Коммуникации с горожанами встроены в данный линейный процесс (см. диаграмму на соседней странице).

Любой горожанин может принять участие в создании мастер-плана или концепции развития в консультационные периоды, предусмотренные на каждом этапе. При этом методы участия варьируются в зависимости от текущей фазы процесса. Информирование широкой аудитории о начале работы и вопросах городского планирования осуществляется посредством тематических семинаров, а во время создания проекта плана организуются творческие мастерские для наиболее активных и компетентных горожан. Взять на заметку стоит и прием, не отраженный на схеме: стартовал этап разработки мастер-плана с масштабного опроса населения — 4700 жителей сообщили свое мнение о желаемых направлениях и конкретных площадках для развития.

В течение всего срока разработки стратегии постоянным источником актуальной информации о ходе процесса и промежуточных результатах является портал yleiskaava.fi, на котором также можно принять участие в обсуждении. В повестку каждого этапа консультаций входят:

— экспонирование текущего варианта документа в здании Городского совета, Департамента городского планирования и на интернет-портале;
— информационные и дискуссионные сессии;
— сбор предложений и замечаний;
— организация встреч с разработчиками.

Несмотря на всю продуманность модели работы с жителями критики обнаруживают в ней и слабые места. Не без основания утверждается, что специализированный интернет-портал охватывает отнюдь не всю потенциальную аудиторию проекта.

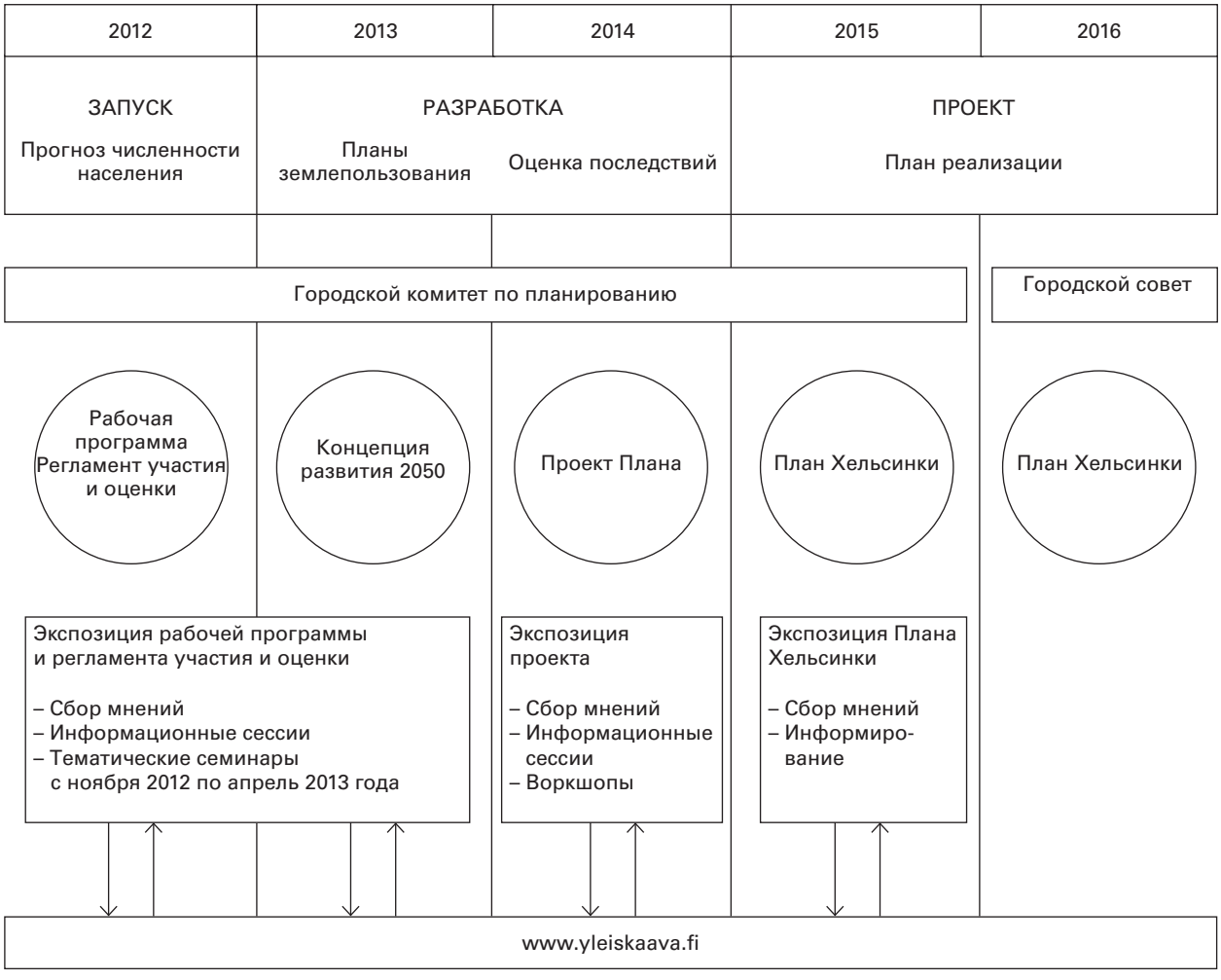
Б. Future Melbourne (Мельбурн, Австралия)

Новый стратегический план Мельбурна Future Melbourne заменит действующий City Plan 2010 (см. с. 140–159). В рамках его подготовки предлагается принципиально новый способ совместной работы над документом. За Future Melbourne недаром закрепилась приставка wiki. Каждый житель города имеет возможность внести свои корректировки напрямую в черновую редакцию документа, размещенную на интернет-портале futuremelbourne.com.au, и лично убедиться, что правки были зафиксированы.

Аналогично хельсинкской системе жители Мельбурна могут самостоятельно выбрать способ внесения личного вклада в процесс разработки документа:

— ознакомление с информацией на портале;
— участие в онлайн-дискуссиях;
— участие в личных встречах с разработчиками;
— формирование видения относительно «Мельбурна будущего», то есть создание коротких историй о жизни в городе в 2020 году.

Пример Мельбурна лишний раз подтверждает, насколько далеко за последние годы продвинулись технологии электронных коммуникаций. Информационный интернет-портал в данном случае становится не только площадкой для обсуждений, но и платформой для внесения прямого вклада в создание стратегического плана. Впрочем, как и в Хельсинки, классические каналы информирования



Процесс разработки Плана Хельсинки
Helsinki City Plan development process

(печатные издания, телевидение и пр.) остаются в стороне, что значительно сужает круг участников диалога.

B. Structral Vision:
Amsterdam 2040 (Амстердам, Нидерланды)

Мастер-план Амстердама, или Стуктурная концепция (Structural Vision), был подготовлен в 2008–2011 годах.

Вовлечение горожан началось с создания специализированного интернет-сайта в традициях краудсорсинга (binnen30minuten.nl). Более двух тысяч идей и комментариев, полученных от жителей, легли в основу шестинедельной выставки макетов города, развернутой в Центра современного искусства Tolhuistuin. Макеты, созданные девятью проектными бюро Амстердама и Роттердама, должны были дать возможность посетителям выставки заглянуть в будущее и увидеть альтернативы развития города. Экспозиция сопровождалась ежедневными дискуссиями и лекциями.

Для информирования граждан о ходе подготовки стратегии использовались самые разные средства: приложения к популярным печатным изданиям, наружная реклама, мероприятия в рамках школьных образовательных программ и пр.

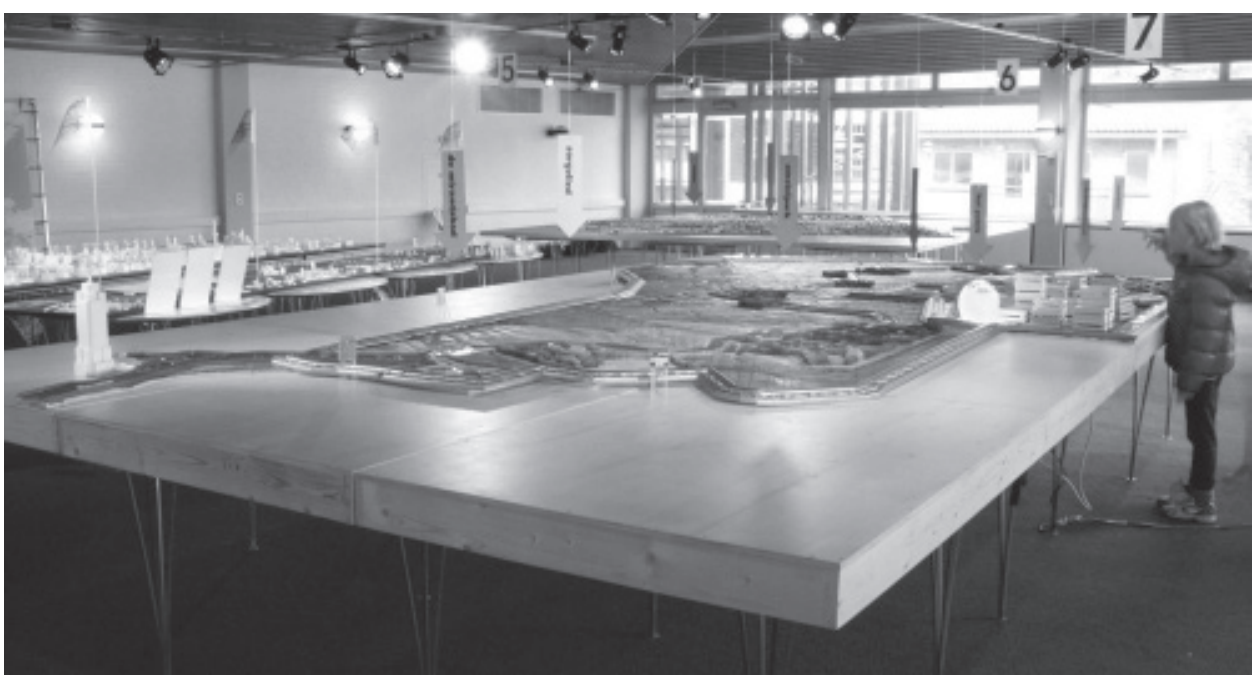
В результате активного вовлечения всех желающих в процесс подготовки документа стратегия пространственного развития Амстердама была в итоге принята Городским советом единогласно. Это свидетельствует о поразительной эффективности комплексного подхода, сочетающего инструменты виртуальной и живой коммуникации.

Рассмотрев три современные модели коммуникаций, реализуемых в процессе разработки стратегического мастер-плана, можно сделать ряд предварительных выводов. Успех взаимодействия зависит, прежде всего, от готовности городских властей к равноправному диалогу с жителями с использованием самых разных средств коммуникации. Чем разнообразнее их палитра, тем больше групп интересов можно задействовать в ходе подготовки документов.

Важное место в процессе занимает общение лицом к лицу. Ведь именно оно и только оно может способствовать установлению подлинной атмосферы доверия между конкретными гражданами и конкретными представителями власти. Революционные подходы вроде стратегического «wiki-планирования», доказали свое право на существование. Однако подобные механизмы должны обязательно дополняться элементами экспертного модерирования и живой коммуникации.



Интерфейс портала, посвященного стратегическому плану Future Melbourne
Web portal interface for the Future Melbourne Strategic Plan



Макет на выставке Free State of Amsterdam в рамках подготовки мастер-плана голландской столицы (осень 2009, Tolhuistuin)
City model at the Free State of Amsterdam exhibition, autumn 2009, Tolhuistuin

Московский опыт

Публичные слушания в контексте процессов градорегулирования

Градостроительный кодекс РФ устанавливает порядок проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений. С точки зрения российского законодательства, публичные слушания являются единственной обязательной формой участия граждан в вопросах градорегулирования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ определяет также следующие возможные (но необязательные) формы участия граждан в местном самоуправлении по вопросам градорегулирования: местный референдум, собрания, конференции и опросы граждан, а также их обращения в органы местного самоуправления. Опыт, накопленный за десятилетие действия этого закона, свидетельствует о том, что те формы участия граждан в вопросах градостроительной политики, которые определены как необязательные, используются крайне редко. Именно публичные слушания являются сегодня ключевым механизмом коммуникации между властью и обществом по вопросам, касающимся развития города[8].

В столице порядок проведения публичных слушаний более детально прописан в статье 68 Градостроительного кодекса города Москвы, а также в Постановлении Правительства Москвы № 1258-ПП от 30 декабря 2008 года «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности в городе Москве». Впервые публичные слушания были проведены летом 2009 года — по Генеральному плану Москвы.

Публичные слушания являются промежуточным звеном между подготовкой проекта документа и принятием итогового решения по его поводу. При этом они имеют рекомендательный характер. Окончательное решение о судьбе проекта принимается органом власти, имеющим по закону соответствующие полномочия[9].

Еще до публичных слушаний проходит обязательное согласование проекта документа с органами власти и его проверка на соответствие требованиям законодательства. Это означает, что сам формат публичных слушаний дает гражданам возможность ознакомиться с документом уже на той стадии, когда он полностью готов к утверждению и прошел все инстанции. Каких-либо форм участия представителей общественности в работе над проектом на более ранних стадиях не предусмотрено.

Процедура проведения публичных слушаний достаточно подробно прописана в действующем федеральном законодательстве, а Градостроительный кодекс Москвы регламентирует ее еще детальнее. Главной формой гражданской активности является подача предложений и замечаний к рассматриваемому проекту — как в устной, так и в письменной форме. Градостроительный кодекс Москвы предписывает соответствующим окружным или городским комиссиям в течение 30 дней со дня поступления каждого предложения рассматривать его, готовить заключение о его целесообразности и направлять ответ автору предложения. После рассмотрения всех обращений граждан

8 Захаров И.В. Публичные слушания в системе местного самоуправления в РФ // Российский юридический журнал. 2006. № 4. С. 69–74; Зенин С.С. Публичные слушания в истории развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 32–36.

9 Очеретина М.А. Понятие и типология института публичных слушаний // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 22–25.

готовятся протоколы и заключения по результатам публичных слушаний. Замечания и предложения, высказанные в ходе слушаний, могут быть учтены при подготовке итоговой версии документа.

Специалисты, анализирующие практики проведения публичных слушаний в российских городах, отмечают, что для обычных жителей большинство документов, касающихся вопросов градорегулирования, слишком сложны. К тому же в большинстве случаев в местных нормативных актах отсутствует описание предмета публичных слушаний. Такое описание, по данным доцента Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ М.Д. Сафаровой, на уровне местного законодательства определено лишь у 14% российских городов России с населением выше 500 тыс. жителей. Это обстоятельство резко снижает эффективность слушаний как инструмента коммуникации между властью и обществом. «Отсутствие предметов обсуждения, — замечает Сафарова, — превращает публичные слушания в разговор обо всем. Вместо конструктивного диалога власти и граждан обсуждаются вопросы, которые не относятся к проекту документа и не будут учтены при его доработке. По результатам публичных слушаний, прошедших в Москве в 2009 году по проекту Генерального плана Москвы, только в Зеленоградском административном округе около 50% замечаний и предложений жителей было отклонено соответствующей комиссией с формулировкой "вопрос не относится к проекту". Этот факт свидетельствует о том, что половина участников публичных слушаний не понимают предназначение обсуждаемого документа» [10].

О. А. Баевский, заместитель директора НИиПИ Генплана Москвы, один из авторов Генерального плана столицы 2010 г., констатирует в экспертном интервью, что лишь около трети обращений граждан на тех публичных слушаниях имело отношение к делу: «Когда смотрели все эти замечания, 70 тысяч замечаний, треть не имела никакого отношения к предмету — значит, просто говорили: "Не имеет отношения к предмету публичных слушаний". Треть имела отношение к последующим стадиям градостроительного проектирования, на уровне проекта планировки или проекта благоустройства территорий. Все эти вещи были зафиксированы, писали: "Учтено" или "Будет учтено при разработке проекта планировки территории". Треть имела отношение. Значит, над этой третью сидели все управы, префектуры, строительные управления, весь Институт Генплана, все территориальные мастерские — все полностью абсолютно. Все рассматривали эти замечания, писали свое заключение и передавали это в комиссию».

По мнению Олега Баевского, ценность института публичных слушаний заключается не только в возможности узнать мнение граждан по вопросам развития города, но и в том, что при подготовке ответов на замечания различные структуры городской власти улучшают взаимодействие друг с другом: «Это была работа тяжелая, напряженная и долгая, но такая, которая, строго говоря, консолидирует всех. Могу сказать, что подготовка проведения публичных слушаний и вот эта процедура — были на самом деле мощнейшим консолидирующим инструментом для деятельности по крайней мере органов Москомархитектуры».

10 Сафарова М. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. М., 2014. С. 11.

О том, что формат публичных слушаний полезен с точки зрения вопросов градорегулирования, говорят и московские чиновники, служащие в префектурах и управах. В 2012 году по заказу Департамента градостроительной политики Москвы среди них проводил опрос ведущий эксперт фонда «Институт управления городом» С. А. Крымов: «При интервьюировании представителей префектур (в основном секретарей окружных комиссий, а также представителей 9 управ) мы выяснили, что в целом респонденты положительно оценивают результаты использования института публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности: средний балл (по 5-балльной шкале) среди представителей префектур — 3,3; а среди управ — 4»[11].

В то же время результаты опроса свидетельствуют о том, что, признавая ценность и значимость публичных слушаний как формы коммуникации власти и общества, респонденты выражают неудовлетворение тем, как на практике осуществляется их проведение: «Количество проблем, которые были отмечены в ходе исследования, ставит под сомнение целесообразность проведения слушаний в том виде, в котором они сейчас проходят. <…> Основные проблемы (на них указывали практически все респонденты) — это отсутствие требуемого финансирования организации слушаний, необходимость в помещениях и техническом оснащении, низкое качество материалов, представляемых на слушаниях, недостаточное участие разработчиков документации в слушаниях»[12]. Большинство перечисленных проблем имеет организационно-административный характер и может быть легко решено, если городские власти будут уделять публичным слушаниям как инструменту коммуникации с обществом больше внимания[13].

Наконец, необходимо отметить еще одну особенность публичных слушаний, определенным образом сдерживающую их эффективность. Из-за того что для рядового горожанина участие в публичных слушаниях требует значительных усилий и временных ресурсов, эта форма коммуникации в наибольшей степени востребована среди той категории горожан, которых на пирамиде гражданской активности (см. рисунок на с. 423) обозначали как активистов. (В данном случае это, как правило, представители общественных организаций и объединений.)

Нередко бывает, что подобные активисты, действуя от имени «широкой общественности», на самом деле преследуют собственные цели или отстаивают интересы достаточно узкой группы граждан. Коллектив авторов под руководством Т. В. Гудзь, анализируя общественные слушания по внесению изменений в Генеральный план Перми в 2013 году, отмечает, что «несмотря на активную работу ряда общественных организаций города, некоторые горожане в обращениях высказывают недовольство работой таких организаций. Это указывает на непредставленность интересов части жителей города общественными организациями или на искаженность восприятия позиции общественников»[14].

В то же время подавляющее большинство простых горожан оказывается не готово к участию в публичных слушаниях по вопросам градорегулирования. Главным

11 Крымов С.А. Сравнительный анализ подходов к организации и проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в российских городах-миллионниках // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 7. С. 47.

12 Там же. С. 48.

13 О других проблемах, связанных с проведением публичных слушаний в Москве, см.: Гаврилова С.В. Взаимодействие власти и общества при реализации градостроительных проектов в Москве (правовой аспект) // Право и политика. 2009. № 10. С. 2136–2141; Ежукова О.А. Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве: основы правового регулирования и практика // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 63–66.

14 Гудзь Т.В., Мельцова Е.С., Захарова М.И. Публичные слушания как инструмент участия жителей в принятии решений на примере обсуждения проектов внесения изменений в Генеральный план города Перми // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Прикладная экология. Урбанистика. 2014. С. 144.

образом из-за недостатка знаний о городском развитии, касающихся правовых, экономических, политических и социальных процессов, но также и из-за того, что язык градопланировочных документов слишком сложен. Авторы исследования видят два основных направления, в которых должна действовать городская власть, чтобы изменить ситуацию: «Воспитание сознательного отношения жителей к городу может стимулироваться сверху — путем обеспечения максимально комфортных условий обсуждения городских проектов (информативные и доступные раздаточные, экспозиционные материалы, равная возможность высказаться всем участникам обсуждения) или через создание альтернативных возможностей участия жителей: предварительные общественные обсуждения проектов, гражданская экспертиза, проектные семинары, опросы и др.»[15].

Можно сделать вывод, что в настоящее время потенциал публичных слушаний, являющихся единственной обязательной формой участия граждан в коммуникации с властью по вопросам городского развития, не раскрыт в полной мере[16]. Этот инструмент взаимодействия власти и общества может и должен совершенствоваться. Однако в силу своей специфики он имеет существенные ограничения в использовании и подходит, прежде всего, для взаимодействия власти с общественными организациями и активистами. Для коммуникации с более широкими слоями горожан нужны иные методы, и некоторые из них уже активно используются правительством Москвы в других сферах.

15 Там же.

16 Помещикова С.А. Учет мнения граждан на публичных слушаниях // Человек и закон. 2010. № 3. С. 86–93; Щербакова И.В., Зарипова З.Р. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // Власть. 2012. № 9. С. 118–120.

«Открытая Москва»: новые приоритеты Москвы в области коммуникации

Программа по развитию электронных ресурсов «Открытая Москва» была объявлена одним из приоритетных направлений деятельности правительства Москвы в рамках предвыборной кампании С. С. Собянина в 2013 году (см. с. 390).

Цели и задачи проекта «Открытая Москва» подробно описаны в одноименном информационном буклете. В нем декларируется необходимость создать «инфраструктуру удобного взаимодействия с жителями»[17]. В то же время авторы программы подчеркивают, что речь идет не просто о создании новых сервисов, а о принципиально новом подходе к вовлечению жителей в процесс развития города: «“Открытая Москва” — это не просто внедрение каналов и инструментов взаимодействия власти с гражданами. Это в первую очередь новая философия управления, которая построена на трех базовых принципах: открытости, вовлечения и удобства»[18].

17 Открытая Москва. Город, удобный для жизни. М., 2013. С. 4.

18 Там же. С. 7.

В рамках программы первоначально было выделено пять основных направлений деятельности:

— раскрытие данных о деятельности власти и городских объектах (портал открытых данных Data.Mos.Ru);
— перевод государственных услуг в электронный формат (портал Pgu.Mos.Ru);
— создание и развитие сети многофункциональных центров предоставления городских услуг (МФЦ);
— предоставление возможности контроля за качеством работы городских служб (информационный портал «Наш город» — Gorod.Mos.Ru);

— создание системы электронного голосования по актуальным вопросам городской жизни (приложение «Активный гражданин» — Ag.Mos.Ru).

В 2014–2015 гг., по данным пресс-службы Департамента информационных технологий, в рамках программы «Открытая Москва» будет активно развиваться еще одно направление — краудсорсинг. На краудсорсинговых платформах граждане получат возможность размещать свои предложения по развитию города, лучшие из которых затем могут быть приняты к реализации.

Программа «Открытая Москва» развивается в русле актуальных мировых тенденций по использованию информационных технологий для развития новых каналов коммуникации между городской властью и обществом. Опрошенные в рамках данного исследования российские эксперты высоко оценивают первые результаты реализации программы и отмечают, что в России она не имеет аналогов. Одним из главных достижений столичной администрации стал тот факт, что в рамках проектов «Открытая Москва» уже удалось в несколько раз расширить число жителей, вовлеченных в обсуждение развития города.

Выше мы рассматривали пирамиду гражданской активности, состоящую из трех уровней:

— малочисленные активисты, старающиеся активно влиять на жизнь города;
— более представительная прослойка неравнодушных горожан, которые проявляют интерес к вопросам городского развития, но не готовы тратить на это много времени;
— молчаливое большинство, представители которого апатичны и не готовы публично высказываться на тему возможных путей улучшения города.

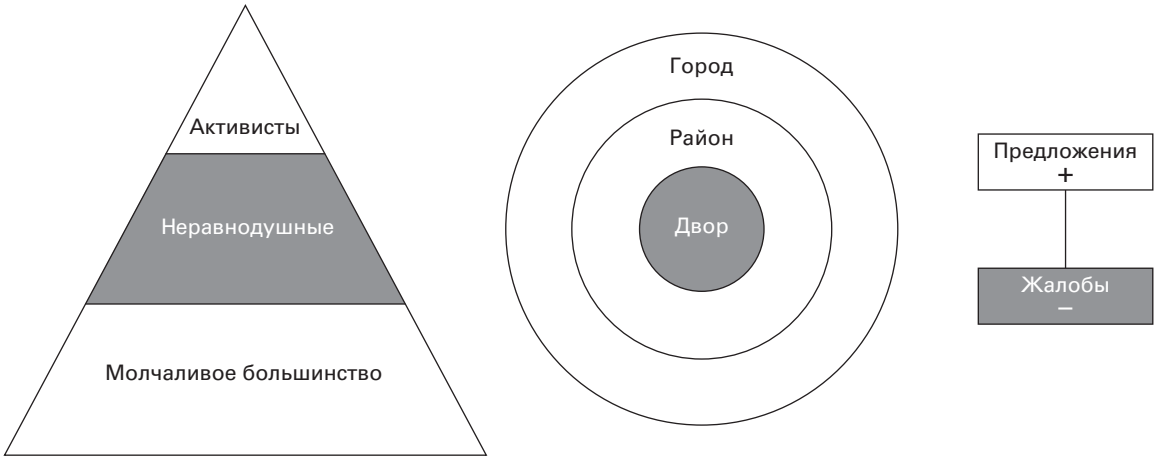
По нашей просьбе руководитель отдела социокультурных исследований «Левада-центра» Алексей Левинсон, опираясь на материалы последних опросов, приблизительно оценил, как соотносятся между собой представители трех этих групп в Москве. Наиболее релевантным в этом смысле оказался опрос «Левада-центра», проведенный в Москве в августе 2014 года и касающийся желания москвичей хотя бы в какой-то форме участвовать в политической жизни на городском уровне[19].

Ответ «определенно да» выбрали менее 1% респондентов, с некоторой долей условности именно эту категорию людей можно определить как активистов. Вариант «скорее да» предпочли 19% опрошенных, которых можно соотнести с «неравнодушными горожанами». Наконец, в сумме более 80% собрали варианты «скорее нет», «определенно нет», «затрудняюсь ответить», всех этих людей можно обозначить как «молчаливое большинство».

Следует напомнить, что до появления программы «Открытая Москва» коммуникацией с властью по вопросам развития города (например, на публичных слушаниях) занимались почти исключительно активисты. Получается, что прежние московские власти принимали решения, часто оказывавшие влияние на жизнь всего города, узнав мнение совсем незначительного числа горожан.

Проекты, реализуемые в рамках программы «Открытая Москва», ориентированы в первую очередь

19 Хотя между участием в политической жизни в масштабах города и общественной активностью, связанной с развитием города, нельзя ставить знак равенства, использование материалов данного опроса для приблизительных оценок соотношения различных категорий по уровню гражданской активности можно считать допустимым.



Текущие приоритетные направления коммуникации горожан и власти в Москве. Методы и каналы коммуникации настроены, в основном, на неравнодушную прослойку горожан. Предметом диалога зачастую являются проблемы в масштабе двора, а жалобы обсуждаются намного активнее предложений
Current priorities in communication between the Moscow government and citizens. At present methods and channels of communication are aimed primarily at non indifferent groups, issues at the local courtyard scale become the main focus of the dialogue and complaints are discussed more actively than proposals

не на активистов, а на неравнодушных граждан. Именно они должны оценить простоту и эффективность подачи электронных жалоб через портал «Наш город», пользоваться приложением для смартфонов «Активный гражданин», высказывать идеи благоустройства своего двора или района с помощью краудсорсинга. Вовлечение этой категории граждан в решение вопросов развития города осуществляется с помощью удобных электронных сервисов. В результате процент жителей, активно высказывающих власти свои идеи, мнения, пожелания по поводу улучшения качества городской жизни, увеличивается в несколько раз.

В экспертном интервью Елена Шинкарук, начальник контрольного управления мэра и правительства Москвы, один из создателей проекта «Активный гражданин», отметила, что данным приложением пользуются наиболее деятельные и активные горожане: «Категория в возрасте от 25 до 34 лет — это самая большая часть аудитории, порядка 47% пользователей. Возможно, тут сыграло роль то, что большинство пользователей голосует через смартфоны. Но я считаю, что причина в том, что группа населения 25–34 лет, в принципе, по жизни самая активная». Ориентация на вовлечение категории неравнодушных граждан напрямую прописана и в идеологии программы: «Основная идея “Открытой Москвы” заключается в том, чтобы неравнодушные москвичи могли в режиме реального времени взаимодействовать с властями, информируя, как обстроят дела в их конкретном районе, квартале, дворе, доме»[20].

20 Открытая Москва. Город, удобный для жизни. М., 2013. С. 6.

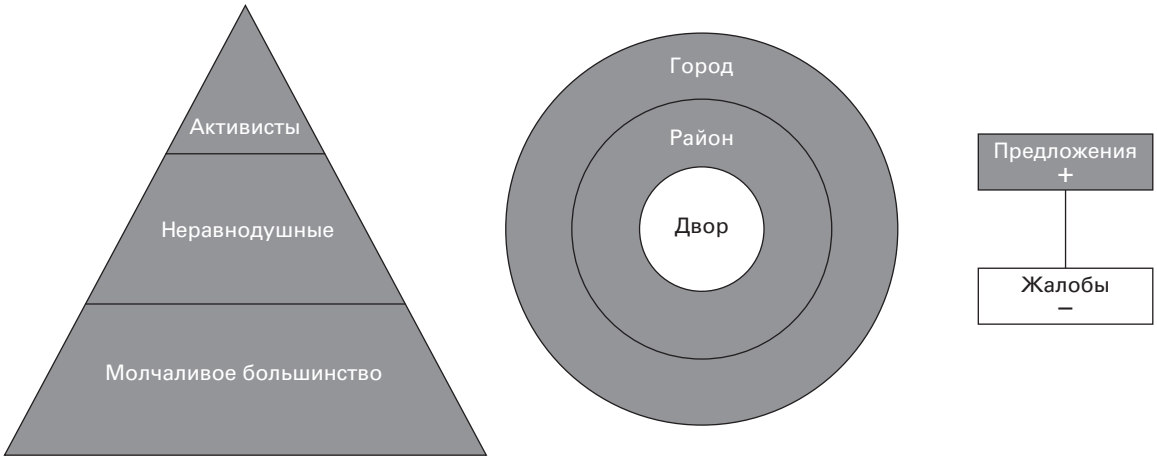
Обобщая опыт развития программы «Открытая Москва» по состоянию на конец 2014 года, можно выделить следующие ее приоритеты. Во-первых, она ориентирована преимущественно на вовлечение в коммуникацию категории неравнодушных граждан. Во-вторых, наибольшее внимание в ней уделяется решению проблем локального масштаба, то есть на уровне микрорайона, двора, дома, что близко и понятно для большинства пользователей. В-третьих, стремительный успех механизмов контроля городских служб через портал «Наш город» свидетельствует о том, что пока наибольшей популярностью у жителей города пользуется формат жалоб, где главным триггером гражданской активности становится недовольство горожан, в то время как формат «позитивной» коммуникации (краудсорсинг) пока находится в процессе становления.

Мастер-план для Москвы и многообразие форм вовлечения жителей

Успешный опыт реализации программы «Открытая Москва» наглядно демонстрирует, что развитие современных механизмов коммуникации между городской властью и обществом может быть полезным и продуктивным для обеих сторон. Горожане получают набор удобных сервисов и возможность оказывать влияние на развитие города. Власть узнает потребности и интересы граждан, а также добивается повышения уровня их лояльности, который достигается через вовлеченность.

В то же время следует отметить, что на первом этапе реализации программы для обсуждения с общественностью отбирались более частные вопросы городской повестки. Вот как в экспертном интервью объяснила принципы действия приложения «Активный гражданин» одна из его создателей Елена Шинкарук: «Мы понимаем, что очень многие решения власти на самом деле важны и интересны горожанам, так что мы можем опираться на учет их мнения. Да, мы озеленяем город. Да, мы ремонтируем детские площадки. Но какое конкретно дерево во дворе посадить или в какой цвет покрасить детскую площадку, в общем-то могут решить сами москвичи. Все равно это будут делать, но гораздо приятнее сделать так, чтоб визуально это им нравилось. Вот поэтому мэром была поставлена задача наладить диалог с москвичами, при котором мы можем их слышать. Мы задаем конкретный вопрос, они на него дают конкретный ответ. Мы идем и реализуем».

Выставление на публичное обсуждение достаточно узких вопросов городской повестки имеет свои преимущества. Решения по таким вопросам проще реализовать так, чтобы получить быстрый результат, заметный общественности. С другой стороны, у многих горожан есть интерес к тому, чтобы принимать участие в обсуждении более серьезных вопросов, касающихся развития города. Участие в амбициозных проектах дает бóльшую отдачу и удовлетворение таким людям, для которых важны не только быстрые победы, но и великие цели. Приобщение к работе над стратегическим мастер-планом, концептуальным документом, задающим ориентиры развития города, может стать такой амбициозной задачей, резко повышающей престиж процесса коммуникации с властью.



Направления коммуникации горожан и власти в рамках разработки стратегического мастер-плана Москвы. Подготовка документа может стать платформой для вовлечения всех категорий горожан, а также расширения масштаба обсуждаемых вопросов до уровня всего города и концентрации на конструктивных предложениях

Priorities in communication between the city government and citizens in the process of developing a strategic master plan for Moscow. Developing the master plan may create a dialogue which involves all groups, expanding the scope of questions under discussion to districts and the city as a whole, and focusing on constructive proposals

Стратегический мастер-план способен стать идеальной точкой сборки для всех общественных инициатив, связанных с развитием города, вне зависимости от их масштаба. Если существующие механизмы коммуникации в наибольшей степени приспособлены для решения локальных городских проблем, как правило, связанных с вопросами благоустройства или ЖКХ, то разработка мастер-плана дает возможность выдвигать предложения, касающиеся города в целом.

Активно разрабатываемая сейчас правительством Москвы программа краудсорсинга также может оказаться эффективным инструментом коммуникации при работе над стратегическим мастер-планом. Те инициативы горожан, которые касаются конкретных территорий и могут быть реализованы в ближайшем будущем, имеет смысл рассматривать в рабочем порядке, зато предложения граждан, касающиеся развития города в более отдаленной перспективе, могут попадать в банк идей мастер-плана, где они могут оказаться востребованными.

Наконец, работа над стратегическим мастер-планом может дать возможность высказаться по вопросам городского развития всем категориям населения, вне зависимости от уровня их гражданской активности. Для этого лишь надо использовать различные формы коммуникации для разных групп жителей. Так, работа с неравнодушными горожанами может проводиться с использованием тех методик, которые уже успешно опробованы в рамках программы «Открытая Москва». С активистами

и общественными организациями можно взаимодействовать в более привычных для них форматах экспертных советов, общественных обсуждений, семинаров и мастер-классов. Позицию молчаливого большинства можно выявить с помощью социологических и антропологических исследований.

Подготовка и обсуждение мастер-плана способны превратиться в своего рода полигон для исследования потенциала всего многообразия форм коммуникации между властью и горожанами. Чем больше форм коммуникации будет применяться, чем больше категорий населения будет вовлечено в этот процесс, тем вероятней итоговый документ станет продуктом сотворчества власти и общества, в наибольшей степени учитывающим интересы всех заинтересованных сторон. Если сейчас в вопросах градостроительной политики общество склонно скорее противопоставлять себя власти[21], то в ситуации сотворчества общество разделяет с властью ответственность за проект, воспринимая его как «свой».

Такой масштабный проект, как разработка стратегического мастер-плана с активным вовлечением жителей, способен существенно изменить соотношение сил в городской пирамиде гражданской активности. Вовлеченные в процесс работы над мастер-планом неравнодушные жители могут «войти во вкус» и перейти в разряд активистов, участвующих в работе по благоустройству и развитию города на регулярной основе. Часть же молчаливого большинства, прежде не задумывавшаяся над тем, что ее действия способны изменить жизнь города к лучшему, под влиянием активного обсуждения мастер-плана в медиа может пополнить число неравнодушных граждан. Комплексное выстраивание коммуникации между городской властью и обществом в процессе подготовки мастер-плана может не только улучшить качество разрабатываемого проекта, но и повысить уровень сознательности горожан по отношению к будущему Москвы.

21 Показательно, что при обсуждении генеральных планов общественные организации и активисты, как правило, выступают с критическими замечаниями по проекту, который воспринимается как навязанный свыше.

Разработанная по результатам исследования модель коммуникации для стратегического мастер-плана Москвы представляет собой схему основных этапов подготовки и утверждения этого документа, где показаны ключевые формы участия различных социальных групп в этом процессе.

Помимо этого выделено три ключевых этапа коммуникации: модерация, фасилитация и информирование. В ходе первого этапа происходит сбор идей, второго — обсуждение замечаний и предложений. В случае качественной организации первых двух на финальном отрезке разработки стратегического мастер-плана городская власть занимается главным образом информированием. Когда появляется проект документа, подавляющее большинство спорных вопросов уже решено.

В данной модели авторы стремятся не только учесть мировой опыт развития коммуникации между властью

	Телевидение Радио Печатные издания	Специализированные интернет-порталы	Образовательные учереждения Дома культуры	Музеи Библиотеки
Характер коммуникации	Опосредованный односторонний	Опосредованный интерактивный	Прямой интерактивный	Опосредованный интерактивный
Адресаты	Все категории горожан	Эксперты, активисты и неравнодушные горожане	Эксперты, активисты и неравнодушные горожане	Все категории горожан
Момент использования	На этапе запуска процесса, во время обсуждения повестки развития и редакций документа, в процессе реализации мастер-плана	На этапе обсуждения повестки развития, а также разработки и реализации мастер-плана	На этапе разработки и реализации мастер-плана	На постоянной основе
Назначение и формат	Предоставление гражданам актуальной информации о ходе разработки и реализации мастер-плана	Предоставление информации о разработке и реализации мастер-плана. Краудсорсинг, онлайн-дискуссии, сбор замечаний и предложений. Данный ресурс связан с аккаунтами в социальных сетях: Facebook, ВКонтакте, Twitter и пр.	Экспонирование материалов мастер-плана. Сбор замечаний и предложений. Организация информационных и дискуссионных мероприятий	Формирование у граждан общего понимания повестки городского развития за счет размещения тематических материалов в библиотеках и музеях

Возможные каналы и типы коммуникации по вопросам стратегического пространственного планирования
Possible types and channels of communication regarding strategic spatial planning agenda

и обществом, но и максимально использовать сложившиеся коммуникационные практики и имеющиеся ресурсы Москвы: систему электронного голосования «Активный гражданин», краудсорсинговые платформы, проекты Московского агентства по развитию территорий средствами культуры при Департаменте культуры Москвы и т. д.

Построенная модель коммуникации основана на следующих базовых принципах:

Вовлечение всех категорий граждан в процесс подготовки стратегического мастер-плана. Для того чтобы итоговый документ наиболее полно отражал интересы как можно большего количества социальных групп, необходимо использовать максимально широкий набор инструментов коммуникации: от социологических и антропологических исследований, позволяющих выявить интересы и потребности «молчаливого большинства», до круглых столов и воркшопов для экспертов и активистов.

Коммуникация на всех этапах. При разработке генерального плана горожане активно привлекаются к обсуждению только на финальном этапе. Модель коммуникации для мастер-плана подразумевает различные формы вовлечения общества как на протяжении всего процесса создания документа, так и после его принятия, когда осуществляется постоянный мониторинг его поэтапной реализации.

Двусторонний диалог. Коммуникация власти и общества при разработке мастер-плана не должна быть односторонней. Получая пожелания и предложения от горожан, власть регулярно дает ответы и комментарии. Люди понимают, что инициатива с их стороны не будет проигнорирована.

Сочетание онлайновых и офлайновых инструментов. Несмотря на активное развитие различных электронных медиа, именно диалог «глаза в глаза» между представителями городской администрации и общественности позволяет укрепить уровень взаимного доверия и, соответственно, авторитет власти.

Процесс коммуникации по поводу стратегического мастер-плана состоит из пяти основных этапов.

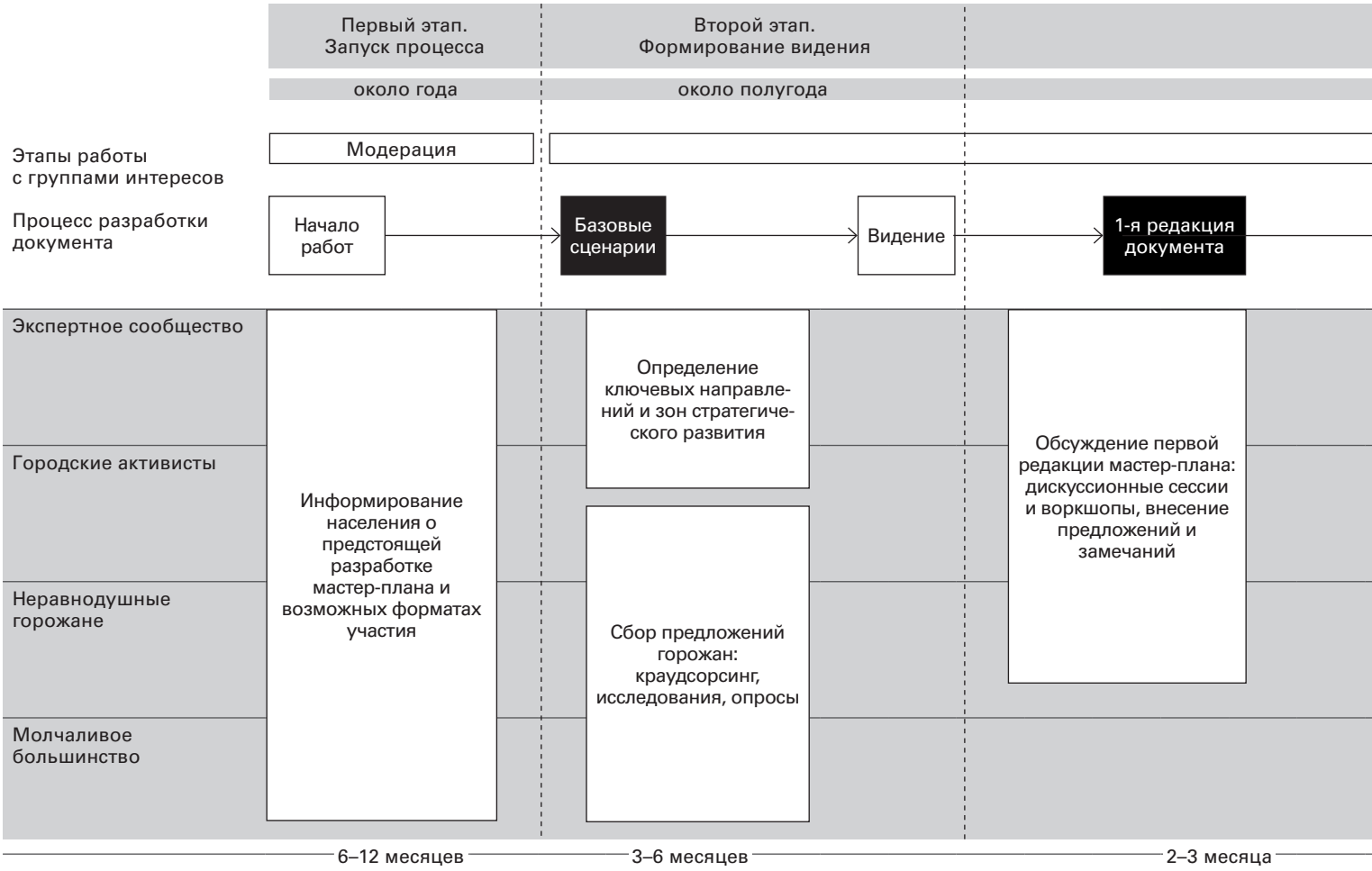
Первый этап — предварительный, когда общество информируют о предстоящей разработке мастер-плана, целях и задачах этого документа и о формах возможного участия в работе над ним. Одновременно с информированием запускается и сбор идей относительно будущего города.

На втором этапе основным предметом обсуждения становятся основные идеи или повестка мастер-плана. В ходе диалога всем стейкхолдерам предстоит обсудить и выбрать стратегическое видение развития города на долгосрочную перспективу.

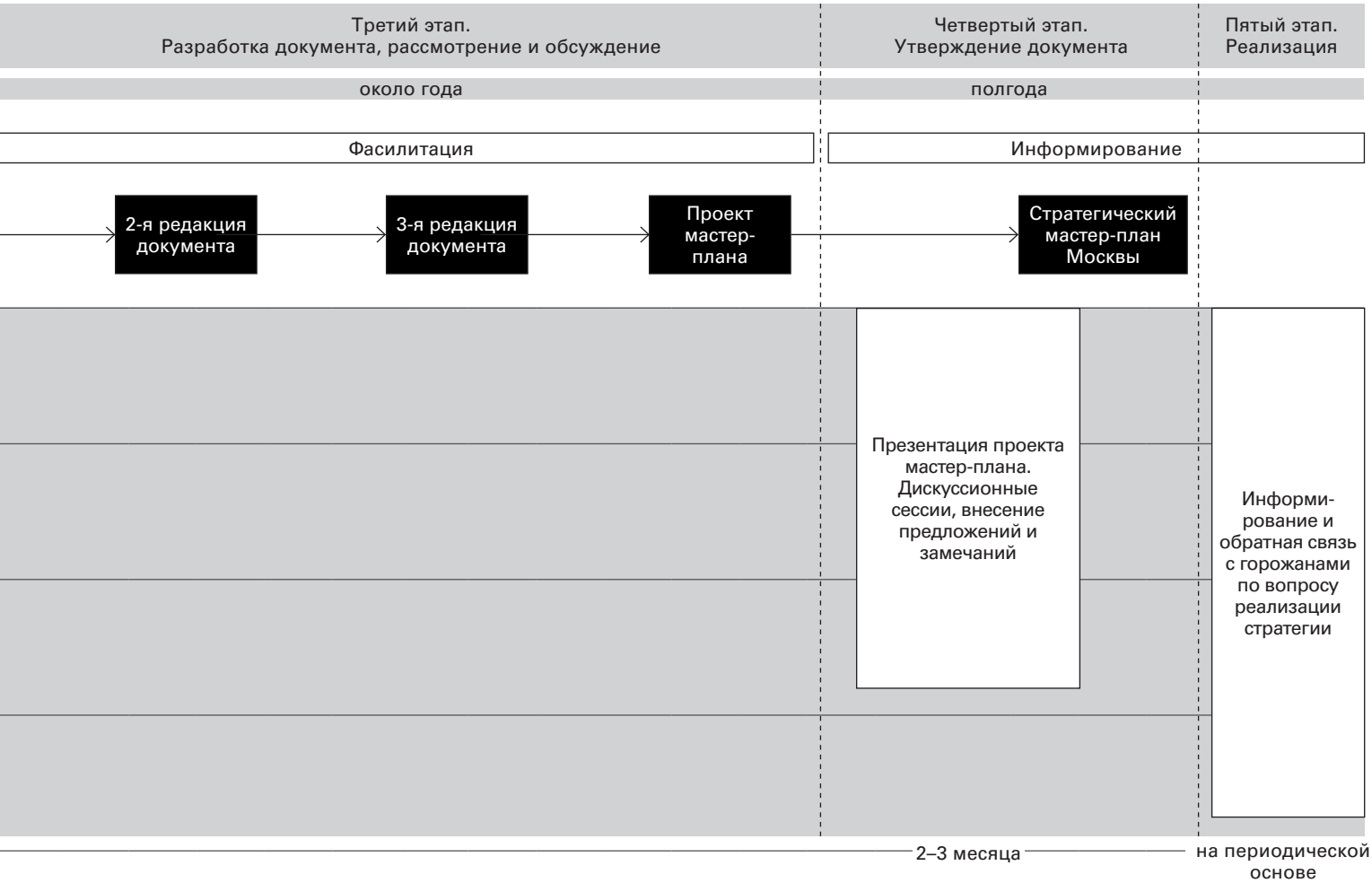
На третьем этапе предметом дискуссии становятся не идеи, а первая редакция разработанного документа, когда все заинтересованные стороны получают возможность высказать предложения и замечания. Активное общественное обсуждение проходит и непосредственно перед утверждением документа.

Так как законодательство РФ не предписывает проведение публичных слушаний перед утверждением мастер-плана, то данный формат *на четвертом этапе*, связанном с принятием документа, не используется как слишком формализованный и недостаточно гибкий. Вместо этого применяются другие формы коммуникации: от дискуссионных сессий и круглых столов до интернет-опросов и краудсорсинговых платформ.

После принятия документа начинается *пятый этап*, не имеющий четких сроков; в рамках него осуществляется регулярный мониторинг результатов реализации стратегического мастер-плана.



Вариант коммуникационной модели в рамках разработки Стратегического мастер-плана Москвы
Proposal for a communication model for developing a masterplan for Moscow



Группы общественности
Citizen interest groups

Версии документа
Version of the document

Ксения Толкачева, Екатерина Малеева

Стратегический мастер-план Москвы: содержание и процесс подготовки

A strategic Master Plan for Moscow: contents and the development process

Содержание стратегического мастер-плана

Стратегический мастер-план как политическое соглашение между основными стейкхолдерами развития обычно предваряется вступлением от лица власти, инициирующей, подготавливающей, согласовывающей и издающей документ. Например, в Копенгагене стратегический мастер-план издан министром окружающей среды, в Мельбурне — премьер-министром штата Виктория, министром планирования и министром транспорта и инфраструктуры (каждый из них написал отдельное вступление). В Лондоне и Нью-Йорке обращение, предваряющее документ, подписывает мэр.

Документ имеет комплексный характер: он либо включает в себя стратегию социально-экономического развития (Копенгаген, Сингапур), либо разрабатывается в тесной связи с ней (Большой Ванкувер, Берлин). Во втором случае управление процессом нередко ведется из единого центра принятия решений: например, в Большом Ванкувере за разработку всех стратегий отвечает Совет агломерации. Очевидно, что только взаимосвязанность как минимум трех сфер — социальной, экономической и пространственной — позволяет сделать мастер-план эффективным инструментом как прогнозирования, так и координации деятельности различных институтов управления.

Такой вариант вполне применим и в Москве. В общем и целом в столице уже определена основная повестка развития — речь идет о среднесрочной программе московского правительства «Москва — город, удобный для жизни». В ней обозначены семь основных целей: «Мобильный город», «Комфортная городская среда», «Здоровый город», «Образованный город», «Социально-защищенный город», «Новая экономика Москвы» и «Открытая Москва» (см. подробно с. 408–409). Все эти цели могут быть заложены в стратегическом мастер-плане.

Стратегический мастер-план — рамочный документ, на основе которого подготавливается вся остальная градостроительная документация, в том числе генеральный план и/или схемы территориального планирования.

В зависимости от видения и целей акценты в мастер-плане могут быть расставлены по-разному. Однако у такого документа как продукта процесса стратегического планирования есть некоторая обязательная программа, которая включает следующие разделы:

Like other cities, the ideal strategic master plan of Moscow must represent a comprehensive vision of its future and include all the necessary components for the plan's execution, including defining the city's aims, goals and thеn tools required to achieve them.

It is advisable to develop the plan on the basis of a government program such as "Moscow – a livable city." Special attention should be paid to the city's socio-economic strategy being an integral part of the master plan, the inclusion of high quality visual materials including maps and disgrams, forecasts of strategy's possible outcomes, implementation tools and guidelines and procedures for its monitoring.

The ideal master plan should be comprehensible for the general public or contain an abridged version for non-professionals. The plan should cover the actual urban agglomeration, which often goes beyond the city's administrative borders. It is also crucial to involve a wide range of stakeholders in the development process – the public, business, local authorities, specialists and other actors – to implement the plan's communication strategy.

— Общая информация о регионе и контексте развития.
— Проблемы, цели и задачи региона.
— Пространственный проект[1], а также рекомендации по его интеграции в отраслевые схемы и документы оперативного планирования.
— Картографические материалы высокого разрешения.
— Прогноз положительных изменений и возможных рисков.
— Правовые, организационные и финансовые механизмы реализации стратегии.

Обычно любая пространственная стратегия определяет зоны развития и сохранения — места, где застройка стимулируется или, наоборот, ограничивается. Иными словами, в документе выделяются точки роста, территории приоритетного развития и, наоборот, зоны, где строительство запрещается или тормозится. Как сказано выше (с. 304), в документе, как правило, фиксируются не функциональные зоны, а типы сред — чаще всего на основе особенностей организации архитектурной и планировочной структуры. Например, в случае Москвы это могут быть исторический центр или город в границах Третьего транспортного кольца, промышленные территории, расположенные в срединной части столицы, а также вдоль линий железных дорог и магистралей, микрорайоны, урбанизируемые территории Новой Москвы и районы, формирующие водно-зеленый каркас мегаполиса.

Также в документе, как правило, присутствуют транспортный раздел, главы о принципах устойчивого развития и улучшении экологической ситуации, повышении энергоэффективности жизнедеятельности города, совершенствовании общественных пространств и пр. Нередко устойчивое развитие подразумевает не только качество окружающей объемно-пространственной среды, но и меры по исправлению дисбалансов в развитии территорий. Это влечет за собой акцент на полицентричность, бóльшую самодостаточность отдельных частей мегаполиса, снижение социального неравенства посредством стимулирования экономического роста в неблагополучных районах.

Отдельное внимание должно уделяться тактическим вопросам — инструментам и механизмам реализации стратегии. В соответствующих главах речь ведется о правовой и нормативной базе, необходимых институциональных

1 Пространственный проект — набор принципов организации территории, соответствующий поставленным целям и задачам.

1. Вступление от имени мэра

2. Будущее. Москва 2040

– Видение
– Вызовы и возможности
– Цели и задачи стратегии
– Принципы развития
– Изменим жизнь к лучшему: Что выиграют различные группы интересов от реализации стратегии

3. Стратегии

Мобильность	Качество городской среды	Экология и устойчивое развитие
Существующее положение	Существующее положение	Существующее положение
Возможные предметы стратегии 1. Развитие общественного транспорта 2. Создание мультимодальной транспортной системы 3. Дорожное строительство 4. Пешеходная и велосипедная инфраструктура 5. Логистика и грузоперевозки	Возможные предметы стратегии 1. Выделение зон развития и стабилизации застройки 2. Акцент на разнообразие пространственной среды различных территорий города 3. Полицентричность – формирование локальных центров и создание новых точек роста 4. Компактная городская среда и смешанная застройка 5. Разнообразие типов жилья 6. Развитие застроенных территорий 7. Создание привлекательных общественных пространств	Возможные предметы стратегии 1. Энергоэффективность 2. Рациональное природопользование 3. Качество воды и охрана водных ресурсов 4. Снижение вредных выбросов 5. Переработка отходов 6. Сохранение и развитие озелененных территорий
Целевые показатели	Целевые показатели	Целевые показатели

4. Механизмы реализации

– Связь положений стратегии с нормативно-правовой базой
– Связь положений стратегии с документами градостроительного планирования
– Новые механизмы развития. Предложения по внесению изменений в существующий административно-правовой контекст
– Возможные источники финансирования реализации основных положений стратегии
– Подходы к мониторингу реализации стратегии. Ключевые показатели эффективности
– Быстрые победы. Первые шаги на пути долговременных преобразований

5. Мониторинг реализации

– Мониторинг ключевых показателей эффективности
– Ежегодный отчет о реализации

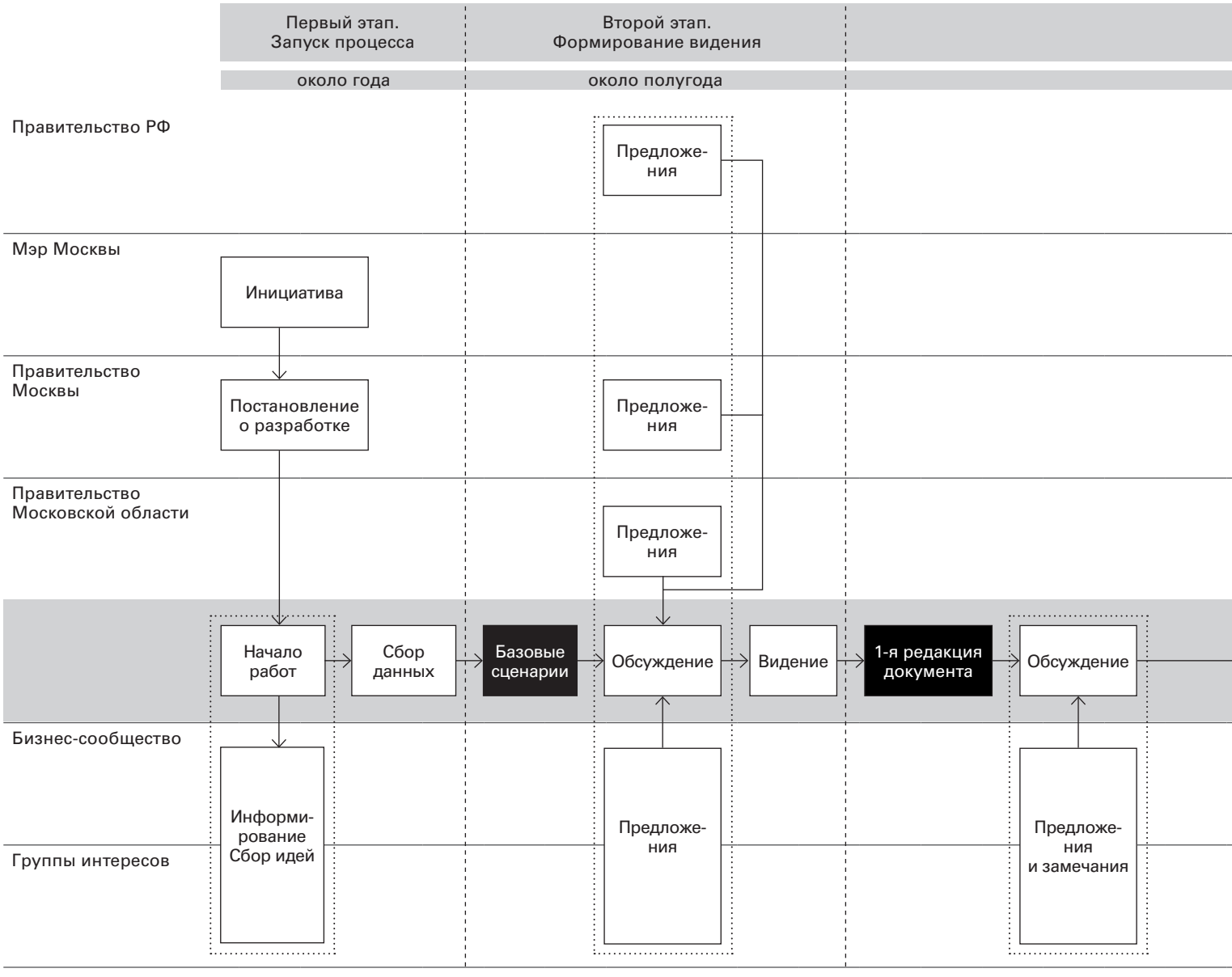
Приложения

Принципиальные карты и схемы	Укрупненные параметры развития	Предложения по разработке документов территориального планирования
– Карта планировочных зон – Зоны сохранения и развития – Точки роста и уплотнения – Улично-дорожная сеть – Внеуличный транспорт – Водно-зеленый каркас – Объекты инженерной инфраструктуры	– Объемы капитального строительства по планировочным зонам – Объемы инфраструктурного строительства по планировочным зонам	

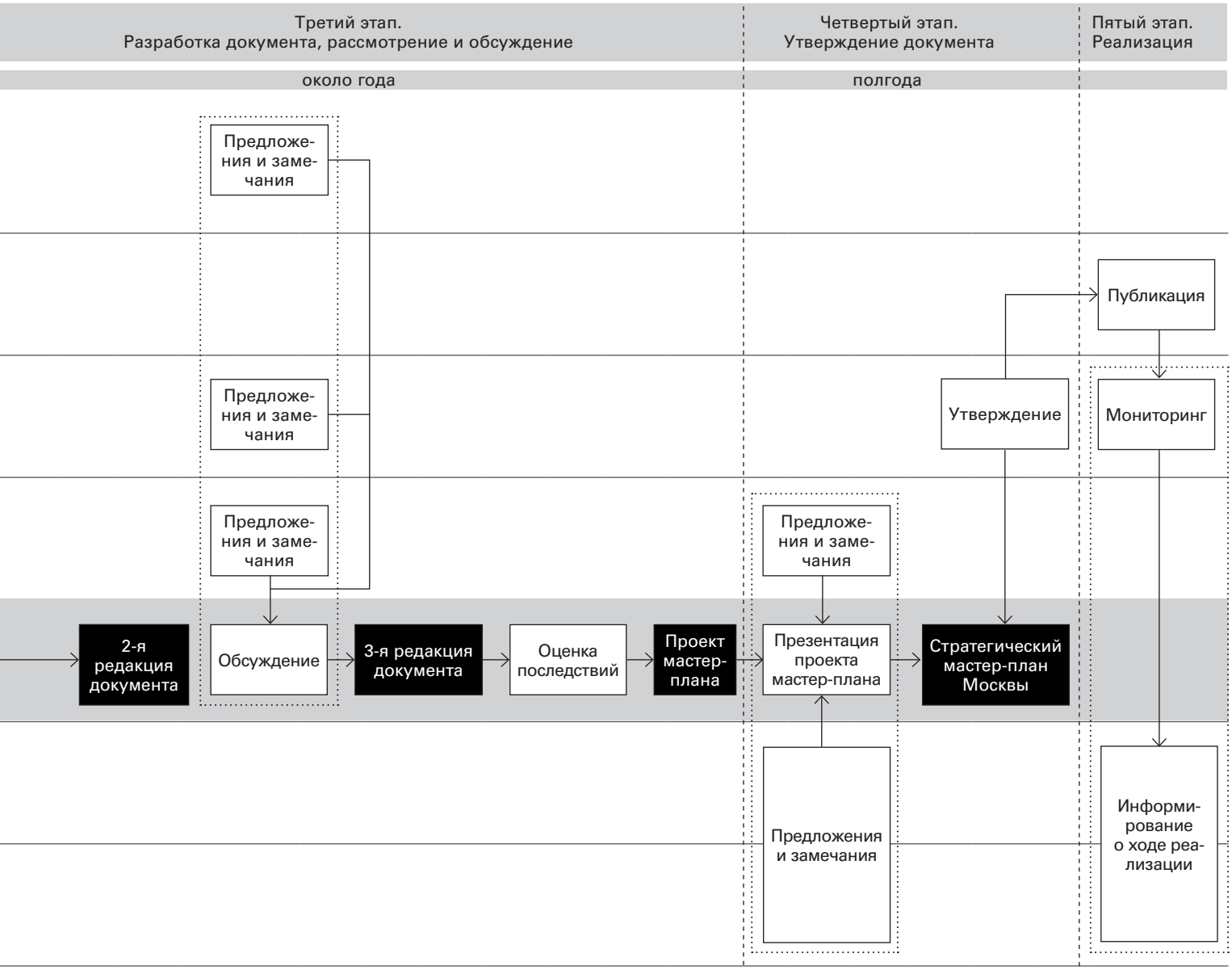
Стратегический мастер-план Москвы. Вариант содержания
Strategic master plan for Moscow. A version of the contents

Привлечение инвестиций и поддержка экономического роста	Сохранение исторического наследия	Человеческий капитал
Существующее положение	Существующее положение	Существующее положение
Возможные предметы стратегии 1. Модернизация промышленности 2. Развитие инновационных производств 3. Формирование Международного финансового центра 4. Развитие коммерческой инфраструктуры и малого бизнеса	Возможные предметы стратегии 1. Сохранение и ревитализация исторических районов 2. Переиспользование старых зданий 3. Развитие туризма	Возможные предметы стратегии 1. Поддержка социально незащищенных групп населения 2. Развитие и совершенствование социальной инфраструктуры 3. Поддержка высшего образования 4. Привлечение квалифицированных кадров 5. Стимулирование вовлечения различных групп интересов в обсуждение и решение вопросов городского развития
Целевые показатели	Целевые показатели	Целевые показатели

Краткая версия стратегии	Резюме на английском языке	Словарь градостроительных терминов



Принципиальная технологическая карта подготовки Стратегического мастер-плана Москвы
Process diagram for the development of the Strategic Masterplan of Moscow



Уровень разработки документа
Phase of the process

Версии документа
Version of the document

Согласование мастер-плана с общественностью
Public participation

изменениях, а также способах финансирования реализации положений мастер-плана. Там же даются рекомендации органам исполнительной власти и нижестоящии уровням управления.

Еще один момент — наличие приложений и дополнительных материалов. Таких документов довольно много: как иллюстративных (подробные карты и схемы), так и текстовых. В частности, это могут быть пожелания, касающиеся разработки отраслевых схем и проектов территориального планирования (с различной степенью детальности, вплоть до ТЗ).

Размер документа зависит от того, разрабатывается ли социально-экономическая стратегия вместе с пространственной или же это два взаимосвязанных, но отдельных документа. В первом случае стратегия превращается во внушительный документ, нередко составляющий несколько томов. Подобная стратегия требует дополнительных усилий по информированию и вовлечению как жителей, так и независимых профессионалов. Желательно подготовить краткую популярную версию (объемом порядка 30 страниц), позволяющую быстро ознакомиться с главными положениями документа.

Кроме резюме мастер-план могут сопровождать дополнительные материалы, разъясняющие отдельные аспекты пространственного, социально-экономического и экологического планирования. Такие материалы нередко представляются в виде небольших историй, рассказанных от имени жителей и повествующих о том, почему приняты те или иные решения и как они могут влиять на жизнь в городе. Обычно это успешные примеры уже реализованных или реализуемых проектов.

К мастер-плану часто также прилагается словарь используемых терминов и понятий. Это облегчает понимание документа не только простым гражданам, но и специалистам: терминология экономистов, социологов, архитекторов, географов не всегда совпадает.

Резюме на английском языке — также хороший тон в эпоху глобализации. Оно делается для иностранных инвесторов и высококвалифицированных кадров, за которые так борются глобальные города.

При этом мастер-план должен существовать как в бумажной версии, так и в электронной, находящейся в открытом доступе на специально запущенном сайте. На этом же сайте могут приводиться данные по мониторингу мастер-плана — например, динамика ключевых показателей эффективности и отчеты об исполнении документа.

Процесс разработки

Предложение по технологической схеме разработки стратегического мастер-плана Москвы

Как говорилось выше (с.__), стратегический документ следует разрабатывать в существующих административных границах, то есть в пределах той территории, за развитие которой может отвечать публичная власть. Однако предметом рассмотрения в ходе подготовки мастер-плана должен быть более протяженный регион, границы которого меняются в зависимости от круга вопросов, которые затрагивает стратегия.

Минимальным регионом рассмотрения в случае подготовки стратегического мастер-плана Москвы очевидно должна быть Москва и Московская область. Однако в разных случаях следует рассматривать территорию и ЦФО (например, в рамках изучения вопроса продовольственной безопасности), и страны (внутренняя миграция), и даже мира — чтоб обозначить позицию Москвы в глобальной конкуренции мегаполисов.

Важный элемент этапа «Формирование видения» (см. схему на с.__) — налаживание диалога с федеральным правительством, властями Московской области и регионов ЦФО, различными международными и российскими институциями, не говоря уже о бизнес- и экспертном сообществе, а также жителях.

От успешности данного этапа зависит то, насколько легко пойдет последующая разработка. Именно в этот момент формулируются проблемы, цели развития и приоритеты.

На этапе «Разработка документа, рассмотрение и обсуждение» стратегия проходит четыре редакции. Первые три должны учесть пожелания и замечания, сделанные в ходе обсуждений с представителями различных уровней и органов власти, а также групп интересов. Четвертая редакция — проект мастер-плана, который выносится на утверждение правительства Москвы.

Количество этапов может меняться. Однако желательно придерживаться трехчастной коммуникационной модели: модерация — фасилитация — информирование. На первом этапе происходит сбор идей представителей различных групп интересов, на втором — обмен мнениями, на третьем — с подготовленной к утверждению редакцией документа знакомится как можно более широкий круг стейкхолдеров. При такой схеме на ранних стадиях принципиальные разногласия сглаживаются или вовсе устраняются.

Перед подготовкой проекта мастер-плана важно провести оценку последствий, перепроверить оптимальность принятых решений, нашедших отражение в черновой редакции документа с помощью компьютерных моделей.

«Реализация» подразумевает не только вступление мастер-плана в силу, но и публикацию финальной версии в открытом доступе, а также последующий мониторинг исполнения документа и предоставление по нему справочной информации всем желающим. При необходимости стратегический мастер-план корректируется в соответствии с изменившимся контекстом, а также новыми целями и задачами, стоящими перед городом.

Михаил
Алексеевский

Мастер-план и дерево

Master-plan and the tree

Долгосрочные стратегии развития, такие как мастер-план, помимо множества достоинств имеют также и два заметных недостатка. Во-первых, в рамках таких стратегий достижение итоговых целей запланировано на отдаленное будущее. Это резко увеличивает риск того, что в конечном счете цели могут быть не достигнуты или пересмотрены. Во-вторых, стратегии зачастую кажутся слишком абстрактными. Им не хватает наглядности, что чревато падением общественного интереса.

Чтобы избежать подобного сценария, стратегия развития должна содержать не только цели на долгосрочную перспективу, но и планы быстрых побед. Удачной метафорой, показывающей, как долгосрочное планирование может сочетаться с быстрыми наглядными результатами, является… обыкновенное дерево.

Традиционно дерево как элемент природного ландшафта противопоставлялось зданию как элементу урбанистической среды. Сейчас в крупных городах деревья стали огромной ценностью. Любой горожанин хочет жить не среди асфальта, а там, где много зелени. В условиях ухудшающейся экологической ситуации значение зеленых зон неуклонно растет — озеленение территорий становится важным фактором улучшения качества городской среды.

Проблема заключается в том, что деревья растут медленно, поэтому в краткие сроки превратить каменные джунгли в город, утопающий в зелени, невозможно при всем желании. Однако это не означает, что такую стратегическую задачу нельзя поставить. Для москвичей парки, сады и скверы имеют огромную ценность, поэтому стратегия превращения Москвы в зеленый город будет с воодушевлением воспринята всеми горожанами.

Саженцы деревьев, которые высаживают в различных микрорайонах, не могут сразу изменить экологическую ситуацию в Москве, для этого им потребуются годы. Однако изменения, которые в итоге превратят Москву в зеленый город, будут происходить здесь и сейчас. Жители будут видеть новые саженцы в своем дворе и понимать, что в будущем, когда деревья вырастут, экологическая ситуация в Москве должна измениться к лучшему. И даже если потом приоритеты развития города изменятся, уже посаженные деревья будут продолжать расти, радуя местных жителей.

Despite all the advantages of long-term development strategies such as master plans, they still have two weak points. The goals are planned for remote future and there is a big risk that they will remain unachieved or reviewed. Moreover long-term strategies are often very vague. That is why the development strategy should also include steps for "quick wins."

Planting trees can do both: it helps to achieve long-term goals and it is a "quick win". A tree as a part of nature is intrinsically opposed to a building as an urban element. Trees are rare and extremely valuable in big cities, though most citizens would prefer to live among greenery, not in a concrete jungle.

Unfortunately, trees grow slowly and it is impossible to turn concrete jungles into garden cities right away. But still, this goal should be set. Planting trees will not solve Moscow's dire ecological situation immediately, this will take decades to show. But citizens will see new plants in their yards and realize that Moscow's ecology will improve the moment trees start growing.



доп

ОЛНЕНИЯ

Татьяна Лебедкова,
Елена Путилова

Позиционирование Москвы относительно городов-лидеров

Positioning Moscow in relation to other leading cities

Цель исследования

С каждым годом Москва все выше поднимается в рейтинге глобальных городов. В «Индексе глобализации городов мира» 2014 года, составляемом международной консалтинговой компанией A. T. Kearney и исследовательским центром Чикагского Совета по международным отношениям (The Chicago Council on Global Affairs), Москва находится на 17-м месте среди 84 рассматриваемых городов. В 2010 году Москва занимала 19-е место, а двумя годами ранее — 25-е.

Возвышение Москвы как глобального города свидетельствует о росте ее влияния не только в своей стране или регионе, но и в мире в целом. Стратегия пространственного развития (мастер-план) Москвы призвана учитывать не только столичную функцию города, но и усиление его позиций в международном контексте.

Абсолютное большинство лидеров списка глобальных городов на сегодняшний момент уже имеют стратегические планы пространственного развития. На диаграммах, приведенных на соседней странице, также видно, что лишь у одного-четырех из двадцати лидеров главных рейтингов городов мира, характеризующих качество городской среды, нет мастер-планов, отвечающих признакам, выделенным во вступлении к этой работе. В сумме на пять приведенных рейтингов — всего восемь таких городов: помимо Москвы это Вашингтон, Лос-Анджелес, Сан-Франциско, Берн, Женева, Дюссельдорф и Оттава. У всех остальных разработаны стратегии пространственного развития. Среди них и европейские города, имеющие давнюю практику городского планирования, и крупнейшие мегаполисы развивающихся стран, которые относительно недавно вступили на путь преобразования своей городской среды.

Чтобы понять, чей опыт является наиболее интересным для условий российской столицы, необходимо определить, к каким из этих городов Москва тяготеет по комплексу показателей, характеризующих поселения с различных сторон. Цель данной статьи — выбор сопоставимых с российской столицей по размерам, численности населения, экономическому, геополитическому и культурному весу зарубежных городов, чей опыт был бы ей наиболее полезен с точки зрения стратегического пространственного планирования.

In order to understand which cities had the most interesting and relevant experiences for Moscow in terms of master planning, the Russian capital was compared with other cities in a comprehensive analysis exercise.

Considering growing stature of Moscow among global economic and trade centers, the first 20 cities on the A.T. Kearney ranking of global cities were chosen. Several performance indicators based on the statistics were used to compare them. The indices covered the cities' economic welfare and quality of urban environment, and included ecology, transport, social wellbeing, culture and education indicators.

The results showed that Moscow's performance is comparable to the largest European and Asian cities. London, Paris, Berlin, Tokyo, Singapore and Shanghai were chosen for a more in-depth look at their strategic master planning practices, being the most relevant cases for Moscow.

Рейтинг A. T. Kearney
«Индекс глобализации городов», 2014

1	Нью-Йорк
2	Лондон
3	Париж
4	Токио
5	Гонконг
6	Лос-Анджелес
7	Чикаго
8	Пекин
9	Сингапур
10	Вашингтон
11	Брюссель
12	Сеул
13	Торонто
14	Сидней
15	Мадрид
16	Вена
17	Москва
18	Шанхай
19	Берлин
20	Буэнос-Айрес

Рейтинг Monocle
«Города, наиболее пригодные для жизни», 2014

1	Копенгаген
2	Токио
3	Мельбурн
4	Стокгольм
5	Хельсинки
6	Вена
7	Цюрих
8	Мюнхен
9	Киото
10	Фукуока
11	Сидней
12	Окленд
13	Гонконг
14	Берлин
15	Ванкувер
16	Сингапур
17	Мадрид
18	Париж
19	Амстердам
20	Гамбург

Рейтинг Mercer
«Качество жизни в городах мира», 2014

1	Вена
2	Цюрих
3	Окленд
4	Мюнхен
5	Ванкувер
6	Дюссельдорф
7	Франкфурт
8	Женева
9	Копенгаген
10	Берн
11	Сидней
12	Амстердам
13	Веллингтон
14	Оттава
15	Торонто
16	Берлин
17	Гамбург
18	Мельбурн
19	Люксембург
20	Стокгольм

Рейтинг PwC
«Города возможностей», 2014

1	Лондон
2	Нью-Йорк
3	Сингапур
4	Торонто
5	Сан-Франциско
6	Париж
7	Стокгольм
8	Гонконг
9	Сидней
10	Чикаго
11	Берлин
12	Лос-Анджелес
13	Токио
14	Сеул
15	Мадрид
16	Дубай
17	Куала-Лумпур
18	Милан
19	Пекин
20	Шанхай

Рейтинг EIU
«Города, наиболее пригодные для жизни», 2014

1	Мельбурн
2	Вена
3	Ванкувер
4	Торонто
5	Аделаида
6	Сидней
7	Калгари
8	Хельсинки
9	Перт
10	Окленд
11	Цюрих
12	Женева
13	Осака
14	Гамбург
15	Стокгольм
16	Монреаль
17	Париж
18	Франкфурт
19	Токио
20	Брисбен

Черным отмечены города, у которых нет документов стратегического пространственного планирования
Black indicates cities which do not have a strategic spatial plan

Задачи работы

Поставленная цель достигается путем решения следующих задач:

1. Выбор городов для проведения сравнительного анализа;
2. Сбор статистических показателей, характеризующих различные стороны жизни каждого города; оценка их применимости для исследования качества городской среды;
3. Разработка агрегированных индексов для комплексного аналитического сравнения городов;
4. Выявление городов, наиболее близких Москве по совокупности исследуемых показателей.

Ход исследования

1. Выбор городов

Наиболее корректным представляется сравнение Москвы с другими глобальными городами мира. Глобальные города являются «центральными местами» в мировой системе расселения. Расположенные в разных частях света, они обнаруживают все больше сходств между собой, нежели с соседними менее крупными городами своей страны или региона. При этом за счет особенностей социально-экономической ситуации, внутренней структуры, правовой системы и механизмов управления в городах складываются отличные друг от друга планировочные и транспортные системы, серьезно разнятся социальная среда и экологическая ситуация.

В связи с тенденцией к возрастанию глобальной роли Москвы в исследовании было решено выбрать для сравнения двадцать первых городов в «Индексе глобализации» A.T. Kearney:

1. Нью-Йорк
2. Лондон
3. Париж
4. Токио
5. Гонкон
6. Лос-Анджелес
7. Чикаго
8. Пекин
9. Сингапур
10. Вашингтон
11. Брюссель
12. Сеул
13. Торонто
14. Сидней
15. Мадрид
16. Вена
17. Москва
18. Шанхай
19. Берлин
20. Буэнос-Айрес

При составлении индекса A.T. Kearney исследуемые города оцениваются по 25 социально-экономическим, политическим, культурным критериям, объединенным в пять групп:

1. Уровень деловой активности.
2. Человеческий капитал.
3. Информационный обмен.
4. Культурный уровень.
5. Политический вес.

Семерка городов-лидеров не изменилась с 2012 года, однако двадцатку покинули два американских города — Бостон и Сан-Франциско, уступив место Шанхаю и Буэнос-Айресу. В мире наблюдается тенденция к появлению новых городов-лидеров, к дальнейшему усилению многополярности.

Глобальный город — город, имеющий принципиальное значение для мировой экономики, обладающий геополитическим влиянием, характеризующийся разнообразием внешних функций. Термин «глобальный город» был впервые предложен профессором социологии Чикагского университета Саскией Сассен и обозначал центр, занимающий стратегическое положение в мировой экономике за счет концентрации функций управления и контроля, а также специализирующийся в области профессиональных бизнес-услуг[1]. Таким образом, изначально под этим термином понимался в первую очередь город, являющийся важным узлом мировой экономической системы.

1 См.: Sassen S. (1991) *Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ.

Тем не менее в настоящее время рейтинг глобальных городов мира, составляемый разными агентствами, не совпадает с рейтингом городов по объему их ВРП. В частности, Мехико, Филадельфия, Сан-Паулу, входящие в десятку крупнейших городов мира по объему ВРП, не входят в двадцатку глобальных городов-лидеров по версии A.T. Kearney. Появляются другие индикаторы «глобальности» городов, более важные, нежели размер населения или экономики. Например, город должен характеризоваться высокой степенью вовлеченности в глобальную сеть, оказывая влияние (экономическое, политическое, культурное и др.) не только на свой регион, но и на весь мир в целом.

Вхождение Москвы в двадцатку наиболее глобализированных городов мира во многом обусловлено традиционно высоким культурным уровнем, при вычислении которого консалтинговой компанией учитывается количество культурных учреждений, международных спортивных соревнований, иностранных туристов. Довольно велик и политический вес Москвы. При этом по уровню деловой активности и информационному обмену российская столица все еще довольно сильно уступает другим глобальным центрам. Это свидетельствует о том, что улучшение позиций Москвы в рейтинге возможно только за счет положительных сдвигов в традиционно «слабых» для Москвы категориях, поскольку культурный уровень не только имеет небольшой вес при расчете данного рейтинга (15%), но и слишком инерционен.

2. Интегральное сравнение городов

Важнейшей характеристикой глобального города является уровень его экономического развития, вовлеченность в мировую экономическую систему, управленческие функции. При этом на повестке дня во всех мировых городах стоит улучшение качества городской среды и качества жизни. В ходе данного исследования было разработано два интегральных индекса — индекс экономического благосостояния и индекс качества среды, и проведено сравнение их значений во всех исследуемых городах.

Экономический индекс учитывает три относительных, то есть рассчитанных по отношению к численности населения города, финансовых показателя:

1. Объем ВРП на душу населения, характеризующий уровень экономического развития города, эффективность его экономики.
2. Средний уровень доходов населения, свидетельствующий об уровне экономического благосостояния жителей.
3. Объем расходной части городского бюджета на душу населения, отражающий уровень финансового обеспечения городом потребностей горожан.

Индекс экономического благосостояния рассчитывался как среднее арифметическое трех показателей, нормированных в соответствии со следующей формулой:

$$y(x)= \frac{x-x_{min}}{x_{max}-x_{min}}$$

где:

У(х) — итоговое нормированное значение показателя для данного города,

Х — изначальное значение показателя для данного города,

X_{min} — минимальное значение показателя среди всех исследуемых городов,

X_{max} — максимальное значение показателя среди всех исследуемых городов.

При подсчете индекса качества среды было использовано одиннадцать показателей, разбитых на четыре группы:

1. Транспорт
   а) Среднее время до работы (свидетельствует об уровне мобильности, свободы в перемещениях жителей города);
   б) Доля неавтомобильного транспорта в передвижениях горожан (одно из условий развития городских сообществ, повышения уровня сплоченности населения).
2. Экология
   а) Доля зеленых насаждений в площади города (влияет на комфортность городской среды);
   б) Объем выбросов CO_2 (определяет качество воздуха и уровень заболеваемости населения).
3. Социальное благополучие
   а) Уровень безработицы (обуславливает уровень социальной напряженности и социальной дифференциации);
   б) Уровень преступности (определяет уровень социального неблагополучия);
   в) Средняя ожидаемая продолжительность жизни (в результате зависимости данного показателя от множества факторов, является индикатором уровня качества жизни);
   г) Качество медицинского обслуживания (число докторов и число коек по отношению к численности населения города; характеризует доступность медицинской помощи для населения).
4. Культура и образование
   а) Доля населения с высшим образованием (показывает качество населения, формирует интеллектуальный капитал общества, обеспечивает инновационный потенциал);

б) Культурный уровень (индекс, разработанный The Economist Intelligence Unit, EIU; необходим для оценки качества человеческого капитала).

Данные показатели отобраны по принципу взаимодополняемости, необходимости и достаточности для объективной всесторонней оценки уровня качества городской среды.

В качестве интегрального показателя, характеризующего уровень развития сферы культуры в исследуемых городах, командой исследования был выбран индекс культуры, разработанный EIU при составлении рейтинга «Пригодности для жизни» (Liveability ranking). В результате того, что согласно методологии данный индекс учитывает также уровень коррупции, Москва получила сравнительно невысокую оценку — 81 при 100 возможных баллах, что сопоставимо с оценками, присужденными командой EIU Гонконгу, Сингапуру, Сеулу и Буэнос-Айресу.

Каждый из показателей был нормирован по приведенной выше формуле. Для всех четырех групп был рассчитан отдельный индекс как среднее арифметическое из нормированных значений показателей, входящих в данную группу. Итоговый индекс качества среды — это среднее арифметическое четырех интегральных индексов, каждый из которых характеризует отдельную область – транспорт, культуру и образование, экологию или социальное благополучие, взяты с равным весом. Такое двухступенчатое нормирование было введено во избежание превалирования показателей одной из групп в итоговом индексе.

На основе двух интегральных индексов был построен соответствующий график (рис. 1, см. с. 464).

Дифференциация городов по значению индекса экономического благосостояния сильнее, чем по значению индекса качества среды. Это связано с тем, что нормированные значения всех трех используемых нами экономических показателей (объем ВРП на душу населения, средний объем доходов населения, объем бюджета на душу населения) в каждом отдельном городе пропорциональны друг другу. В развитом городе с высоким уровнем ВРП на душу населения уровень доходов будет выше, а соответствующий ему больший объем налоговых отчислений граждан сказывается на увеличении объема городского бюджета. В то же время индекс качества среды строится на основе разноплановых показателей, которые зачастую уравновешивают друг друга в интегральном индексе.

Москва находится на 17-м месте по значению индекса экономического благосостояния среди двадцати исследуемых городов, опережая Буэнос-Айрес, Пекин и Шанхай и немного отставая от Мадрида. Однако по значению индекса качества среды Москва выходит на 11-е место. На графике видно, что значение индекса экономического благосостояния в Москве почти в два раза не дотягивает до среднего значения среди исследуемых городов, при этом значение индекса качества среды в Москве выше среднего. То есть уровень качества городской среды в российский столице опережает уровень экономического благосостояния ее жителей.

По значению индекса качества среды Москва сопоставима с Гонконгом, Сеулом, Нью-Йорком, Токио и Сингапуром. Интересно преобладание здесь городов

Азиатско-Тихоокеанского региона, самой молодой по времени формирования зоны глобальных городов. Это еще раз свидетельствует о том, что Москва пока еще входит в группу «новых» глобальных городов, и именно с ними ее наиболее целесообразно сравнивать по итоговым значениям индексов.

3. Анализ значений отдельных социально-экономических показателей

3.1. Социальная сфера

Численность населения не является индикатором глобальности города. Гораздо более важными для мировых городов становятся характеристики качественного состава населения.

Одним из таких показателей является доля населения с высшим образованием. Образование служит механизмом воспроизводства высокоинтеллектуальных рабочих кадров, повышает качество человеческих ресурсов города.

Москва входит в число лидеров по доле населения, обладающего дипломами о высшем образовании (см. с. 464). Ближе всего на графике по значению данного показателя Москва расположена к Мадриду, Брюсселю и Берлину, не сильно отличаясь и от других европейских городов.

Средний (медианный) возраст жителей — демографический показатель, характеризующий степень старения населения. Низкое значение данного показателя свидетельствует либо о низкой продолжительности жизни, либо о положительном сальдо миграций. В Москве средний возраст населения выше среднего (рис. 2), около 40 лет, что ставит ее в один ряд с Мадридом, Сеулом, Веной, Торонто, Сингапуром и Парижем. Высокий средний возраст жителей свидетельствует о демографическом старении населения, которое может происходить и за счет высокой продолжительности жизни, как в Мадриде, Сеуле и Торонто, и за счет низкой рождаемости, как в российской столице.

Кроме того, обнаруживается выраженная зависимость между средней ожидаемой продолжительностью жизни горожан и обеспеченностью населения врачебными кадрами. В городах с низкой продолжительностью жизни населения численность врачей на тысячу жителей значительно выше, чем в других глобальных городах, — Москва явно подтверждает данную зависимость.

При этом никакой зависимости между средней продолжительностью жизни населения и доступностью медицинской стационарной помощи не обнаруживается (рис. 4). В этом отношении Москва сильно опережает другие глобальные города из индекса A.T. Kearney по значению показателя коечного фонда (число больничных коек на тысячу жителей). По значению обоих показателей доступности медицинской помощи Москва наиболее близка к Вене, а по относительному числу больничных коек — к Брюсселю и Шанхаю.

Города, уже давно получившие статус глобальных, относительно постоянны по своей численности населения (рис. 5, см. с. 466), тогда как молодые, активно развивающиеся мегаполисы Азии растут очень быстрыми темпами: прирост численности населения за двадцать лет, с 1990-го

по 2010 год, составляет от 70% в Сингапуре до 150% в Шанхае. При этом данные города весьма успешно справляются с колоссальным приростом рабочей силы, уровень безработицы здесь не превышает среднего значения среди всех исследуемых городов (рис. 6). Москва входит в пятерку лидеров по минимальному значению безработицы (максимальный уровень безработицы в настоящее время характерен для городов Западной Европы), наравне с Сингапуром, Гонконгом, Пекином и Шанхаем. По всем этим показателям (прирост численности населения, уровень безработицы) Москва закономерно относится к типу новых глобальных городов.

По результатам анализа городов-лидеров по значению показателей, характеризующих демографическую ситуацию и социальную сферу, Москва наиболее близка к европейским городам — Вене, Брюсселю, Берлину, Мадриду, однако по уровню безработицы и индексу культуры EIU — к динамично развивающимся глобальным городам Азии: Гонконгу, Сеулу, Сингапуру. Это свидетельствует о «переходном» этапе развития Москвы в качестве глобального города.

3.2. Транспортная сфера

Один из важнейших элементов функционирования мегаполиса — транспортная система. Для глобального города вопросы мобильности, обеспечиваемой эффективной работой транспортной системы, являются еще более актуальными. Транспортная сеть такого города должна обеспечивать не только перемещение жителей и товаров по территории, но и обслуживать международную функцию глобального центра, выражающуюся в увеличении грузовых перевозок и потоков приезжих.

Совершенствование транспортной системы рассматривается властями российской столицы в качестве одного из приоритетных направлений развития города. В связи с этим в данном исследовании особое внимание уделено сравнению значений показателей, относящихся к данной сфере.

В Москве велика доля городского бюджета, расходуемого на транспортное обеспечение (рис. 7, см. с. 467). По значению данного показателя Москва среди всех рассматриваемых городов сопоставима лишь с Брюсселем. В Москве это значение (около пятой части городского бюджета) во многом обусловлено масштабным транспортным строительством с целью расширения сети метрополитена и улично-дорожной сети.

Одно из важнейших соотношений при описании транспортной ситуации в городе — доля автомобильного транспорта в перемещениях горожан (как правило, учитываются перемещения на работу) и уровень автомобилизации, выражающийся в количестве зарегистрированных автомобилей на тысячу жителей (рис. 8). Москва относится к городам с высокой долей использования неавтомобильного транспорта (складывается из перемещений на общественном транспорте, велосипеде или пешком) — около 80%, отставая лишь от Гонконга, Токио, Парижа и Буэнос-Айреса. Такое значение показателя в Москве обеспечивается практически исключительно за счет общественного транспорта (ситуация, схожая с Буэнос-Айресом).

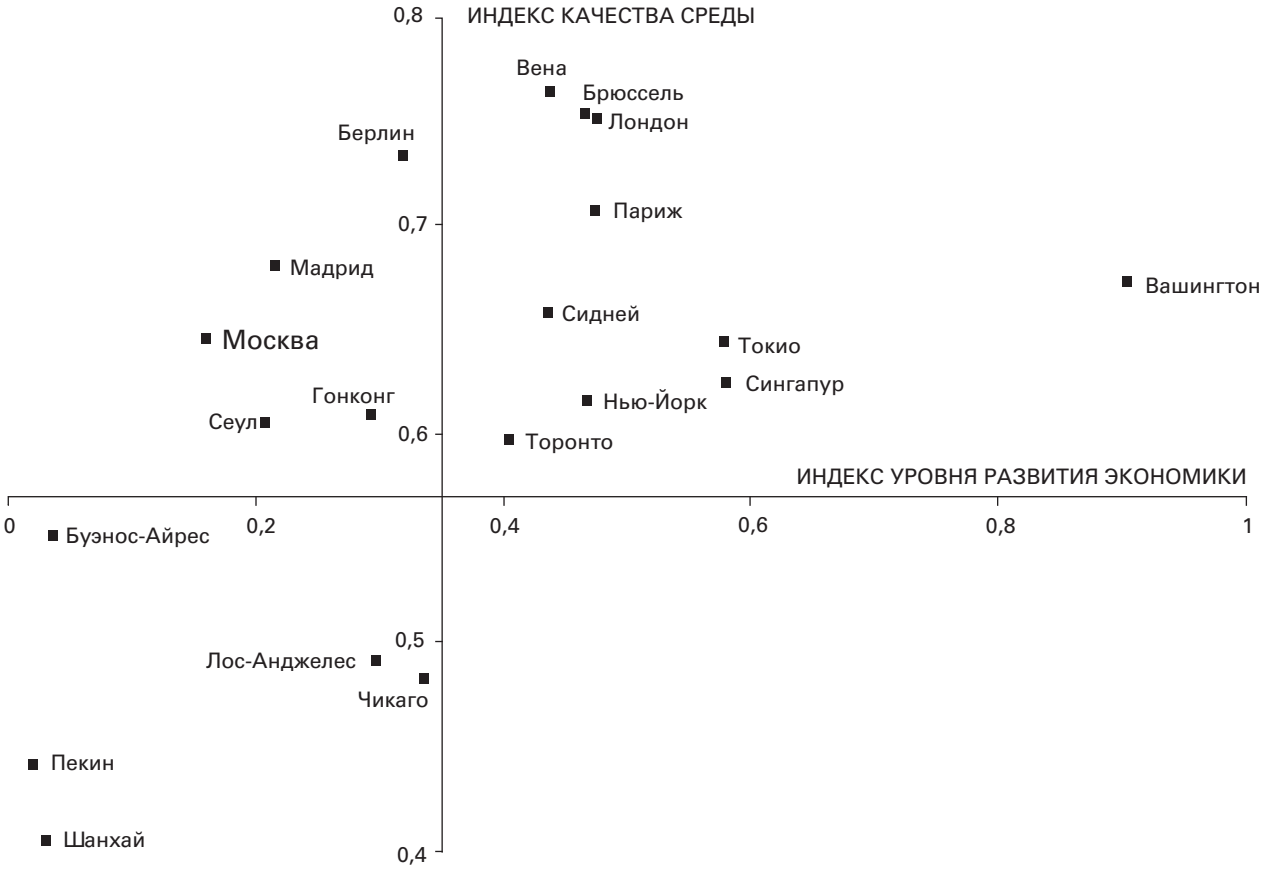


Рис. 1. Соотношение значений индекса экономического благосостояния и индекса качества среды в глобальных городах (здесь и далее оси проходят через среднее значение показателя среди всех исследуемых городов)
Relationship between the Index of Economic well-being and Index of Environmental Quality in global cities (in this, and later charts, the axes are at average values for all cities in the study)

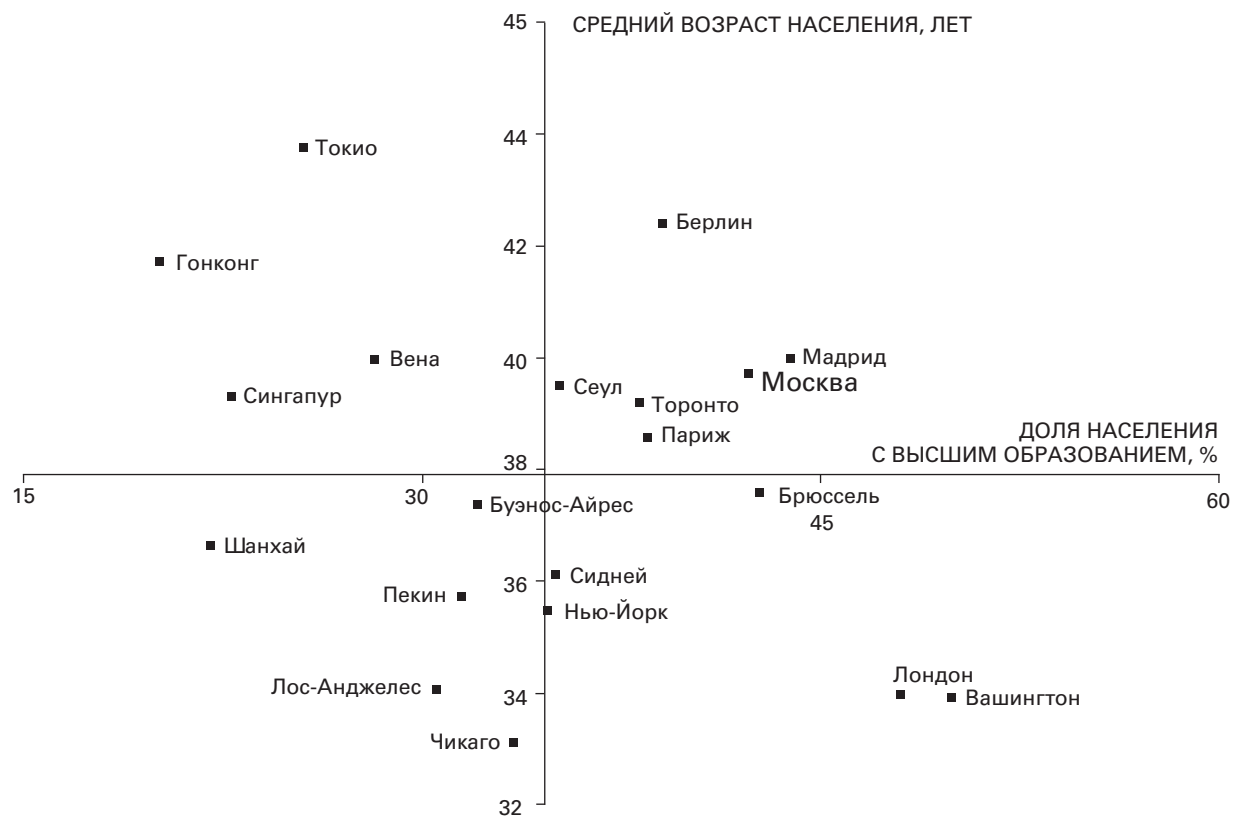


Рис. 2. Демографическое старение и уровень образованности населения в глобальных городах
Average ages and levels of education in populations of global cities

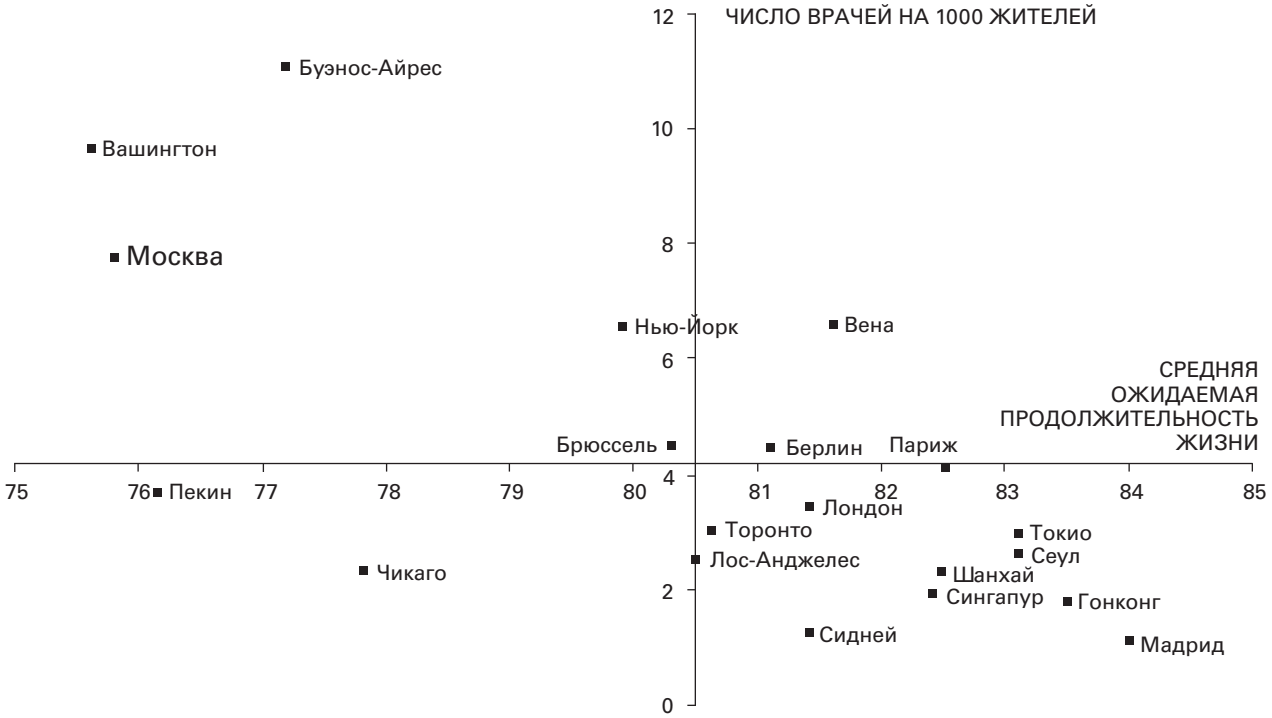


Рис. 3. Обеспеченность населения врачебными кадрами и средняя ожидаемая продолжительность жизни в глобальных городах
Provision of medical personnel and average life expectancy in global cities

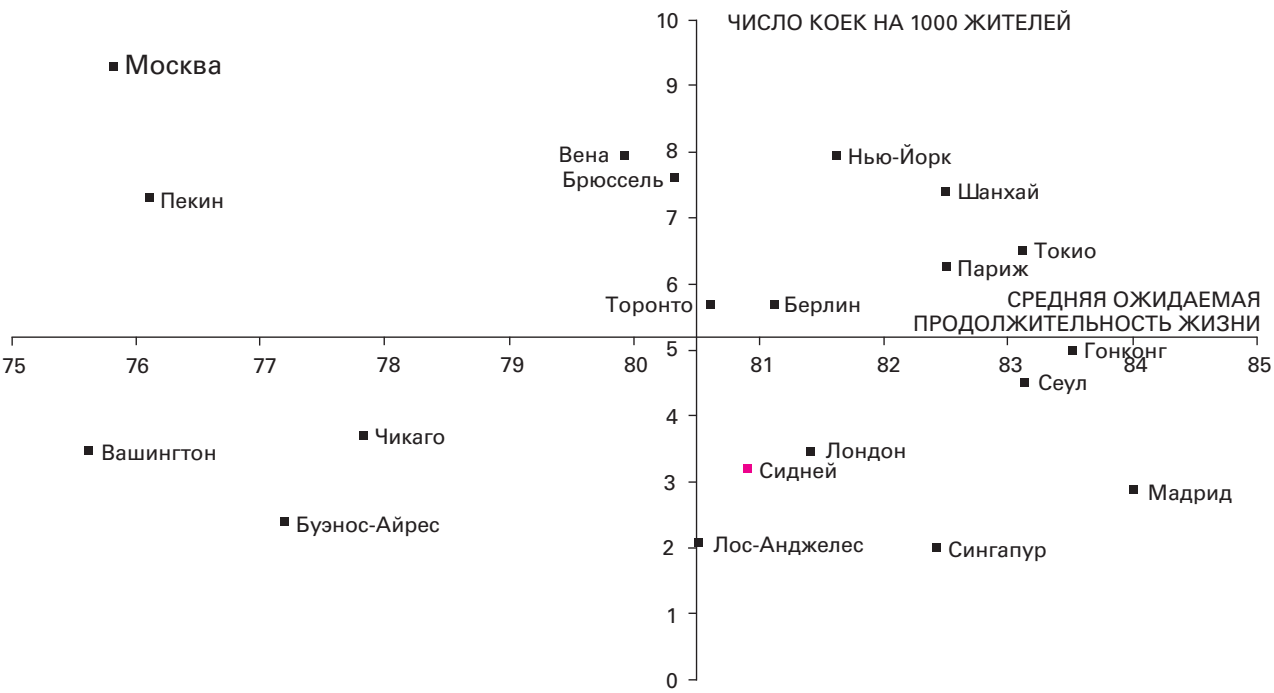


Рис. 4. Доступность медицинской стационарной помощи и средняя ожидаемая продолжительность жизни населения в глобальных городах
Access to hospital care and average life expectancy in global cities

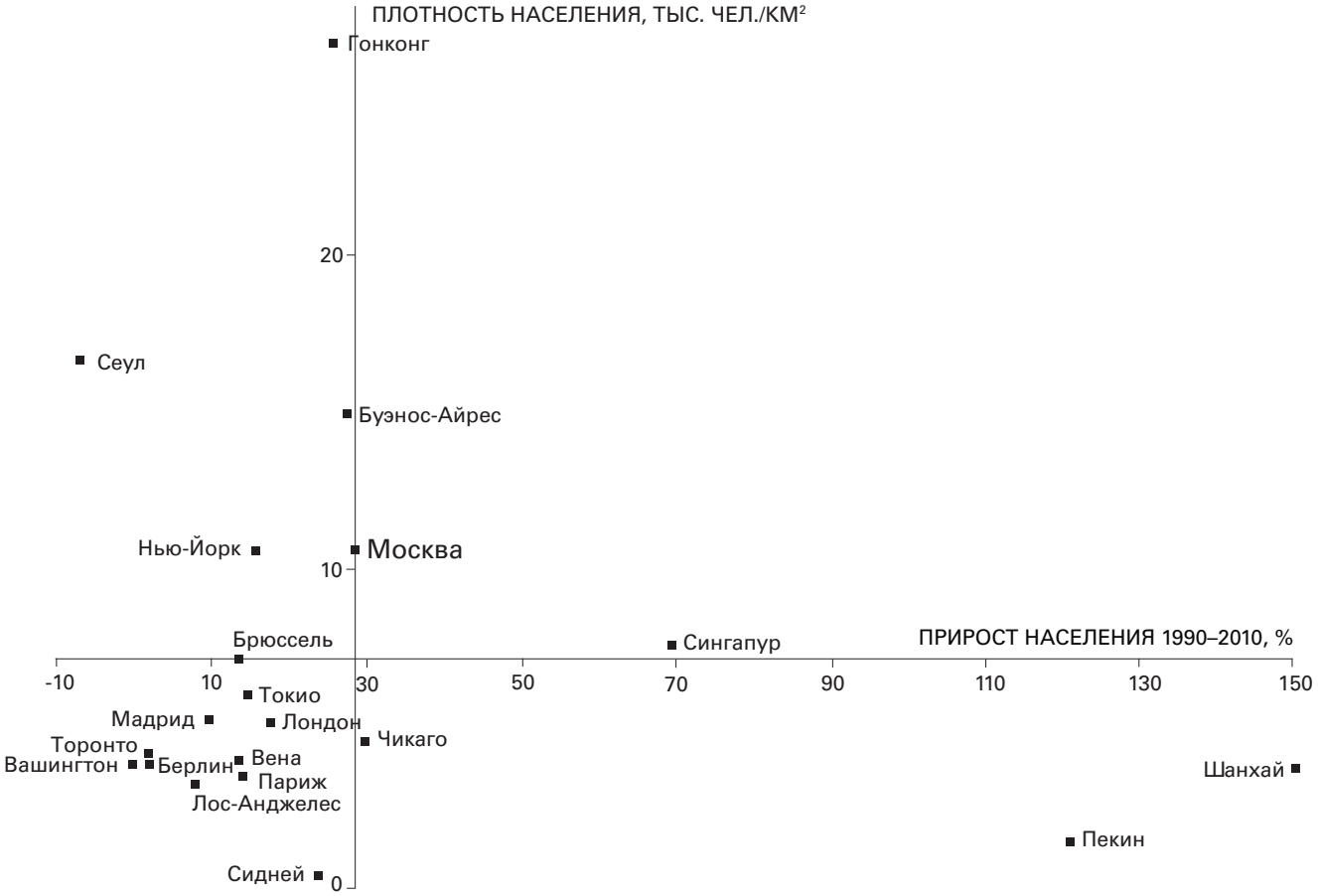


Рис. 5. Прирост населения и плотность населения в глобальных городах
Population growth and population density in global cities

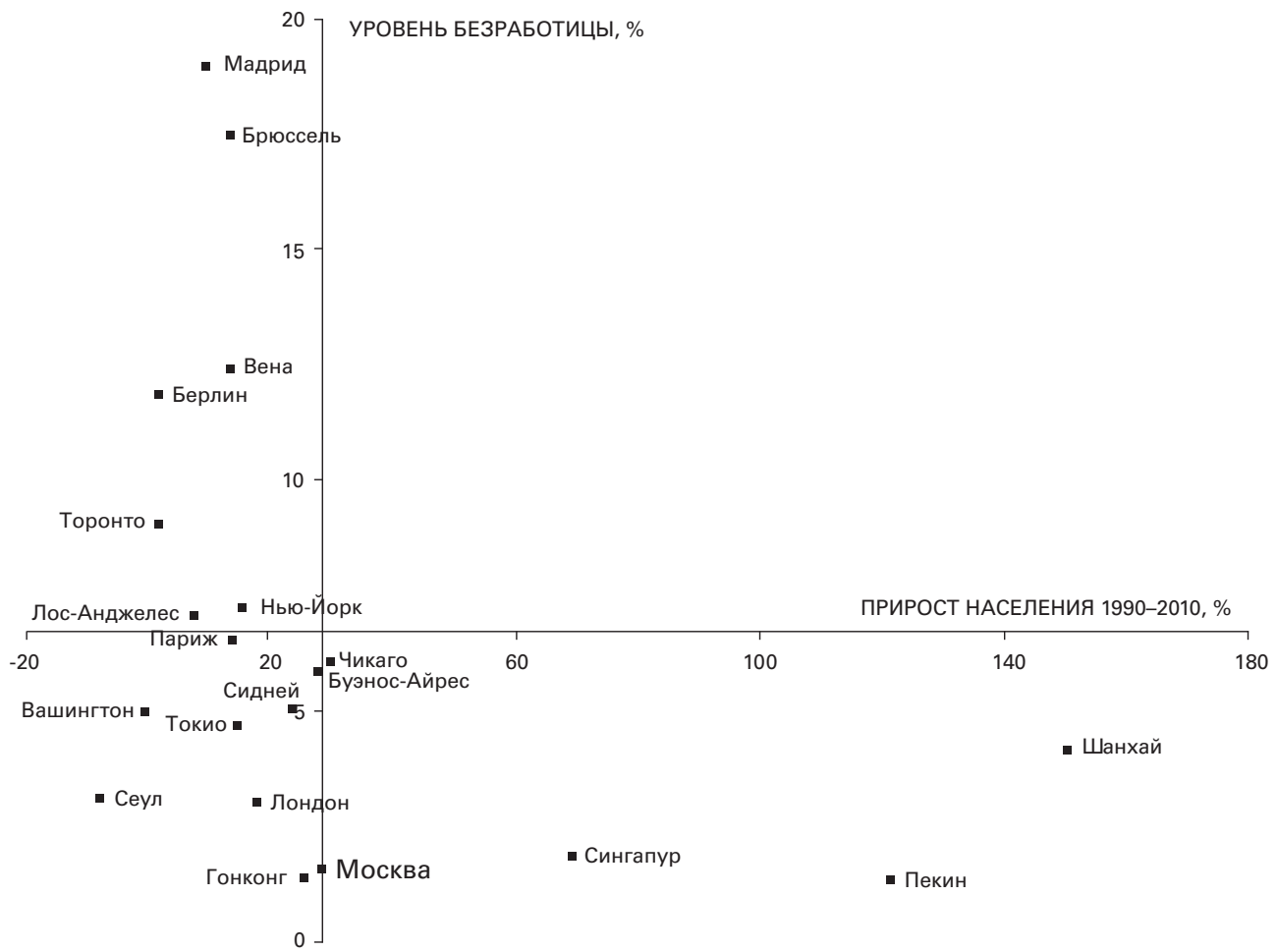


Рис. 6. Прирост населения и уровень безработицы в глобальных городах
Population growth and level of unemployment in global cities

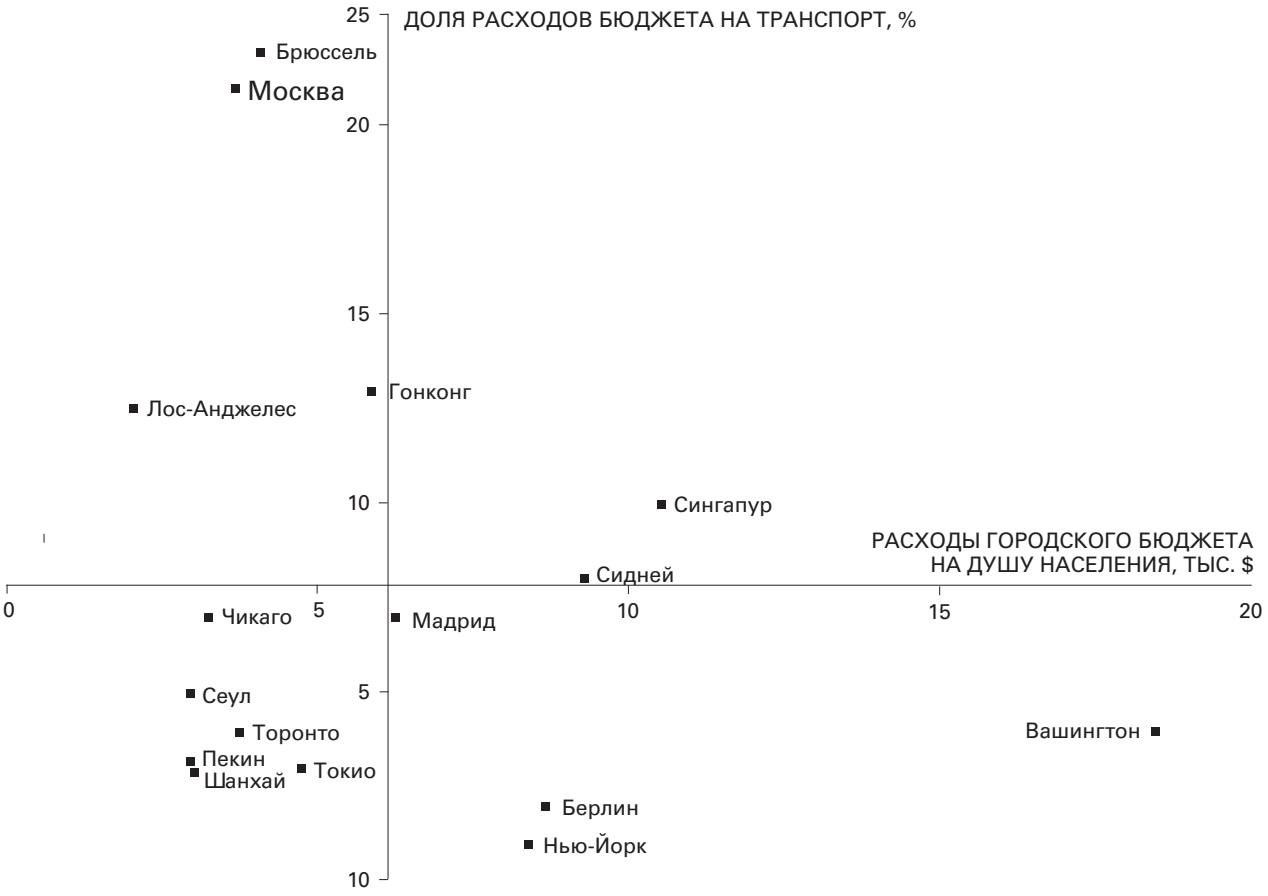


Рис. 7. Расходы городского бюджета на душу населения и доля расходов на развитие транспортной и улично-дорожной сети в бюджете глобальных городов

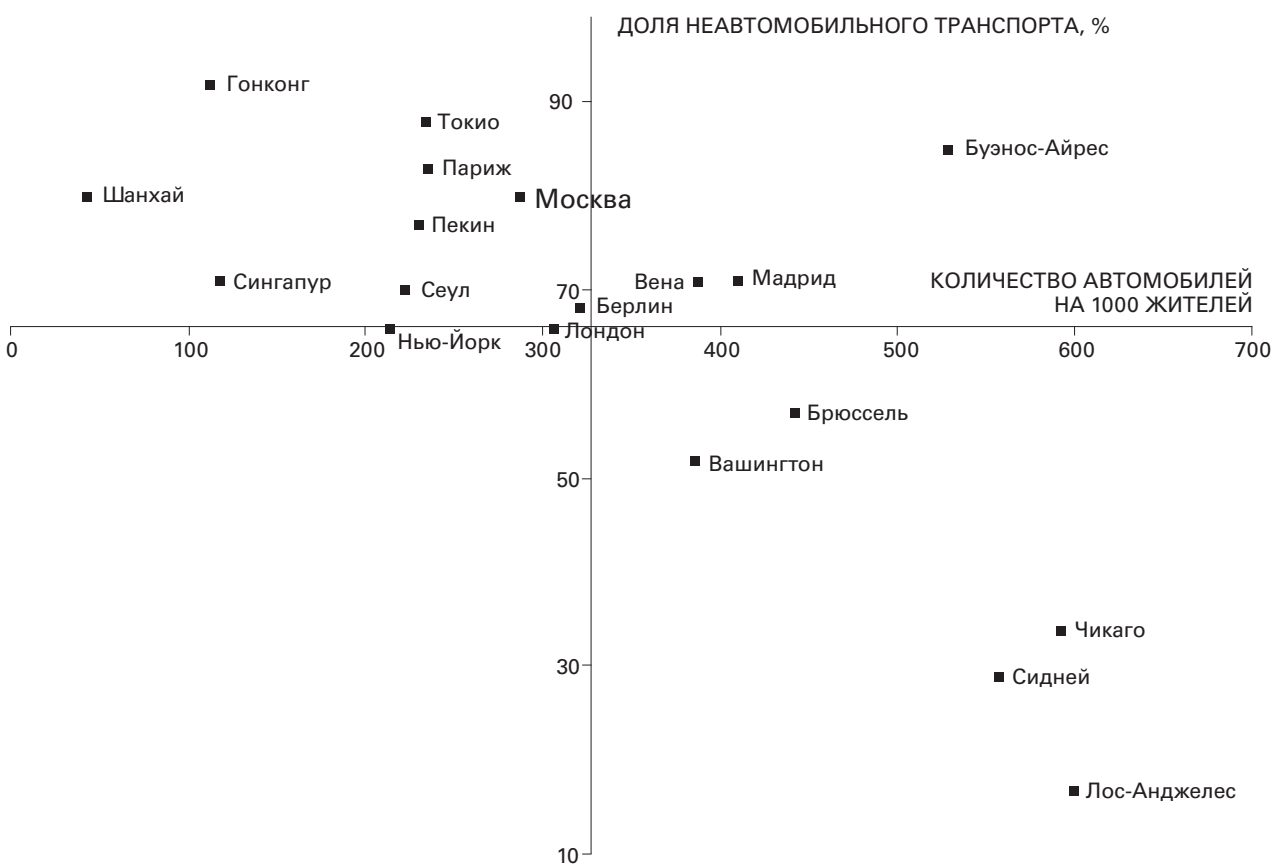


Рис. 8. Способ перемещения жителей города на работу и уровень автомобилизации населения в глобальных городах
Ways of getting to work and levels of motorization in global cities

Тогда как в Токио, Париже, Пекине и Шанхае около 40% перемещений осуществляется пешком или на велосипеде (рис. 9).

Доля пеших перемещений в Москве одна из самых низких среди глобальных городов мира. Ниже только у городов с самым высоким уровнем автомобилизации — Торонто, Сиднея, Лос-Анджелеса, Чикаго. Наибольшая доля велосипедного транспорта наблюдается в городах Азии — Пекине, Шанхае, Токио, а также в Берлине. В американских городах традиционно велика доля личного автомобильного транспорта.

Незначительная доля безмоторных перемещений в транспортном балансе Москвы указывает в первую очередь на централизованный характер городской структуры, недостатки функционального зонирования территории, а также недостаточную оснащенность периферийных районов социальной, культурной и коммерческой инфраструктурой. Это в свою очередь повышает транспортную нагрузку за счет концентрированных внутригородских маятниковых миграций.

Несмотря на высокую долю использования неавтомобильного транспорта в Москве, приоритетным направлением программы развития транспортной системы российской столицы является расширение сети общественного транспорта и повышение его привлекательности для населения. С этой точки зрения наиболее полезным для Москвы было бы рассмотрение опыта развития транспортной сети в городах с еще более высокой долей неавтомобильного транспорта — Токио, Париже, Шанхае, Гонконге. Заметим, что три из четырех подобных мегаполисов находятся в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Одной из целей развития транспортной системы Москвы является сокращение среднего времени поездки горожанина от места проживания до места приложения труда. В настоящее время значение данного показателя в Москве одно из самых высоких среди рассматриваемых городов, как опять же в азиатских городах — Сеуле, Токио, Гонконге и Шанхае.

При этом, как видно на рис. 10, среднее время, затрачиваемое горожанином для того, чтобы добраться на работу, мало зависит от уровня автомобилизации. Это связано, во-первых, с уровнем загруженности дорог, а во-вторых, с тем, что не все зарегистрированные автомобили используются населением. График демонстрирует, что в городах с самым высоким уровнем автомобилизации (Сидней, Чикаго, Лос-Анджелес) горожане могут также быстро добраться до работы.

И, наконец, это связано с плотностью населения и особенностями городской структуры — в полицентричных городах и городах с плотной улично-дорожной сетью люди, как правило, быстрее добираются на работу, независимо от тех видов транспорта, которые они используют. Для некоторых городов высокая доля автомобильного транспорта является не препятствием для стабильного функционирования транспортной системы, а наоборот — наиболее оптимальным способом перемещения при соответствующем развитии дорожной инфраструктуры.

При этом обнаруживается зависимость между

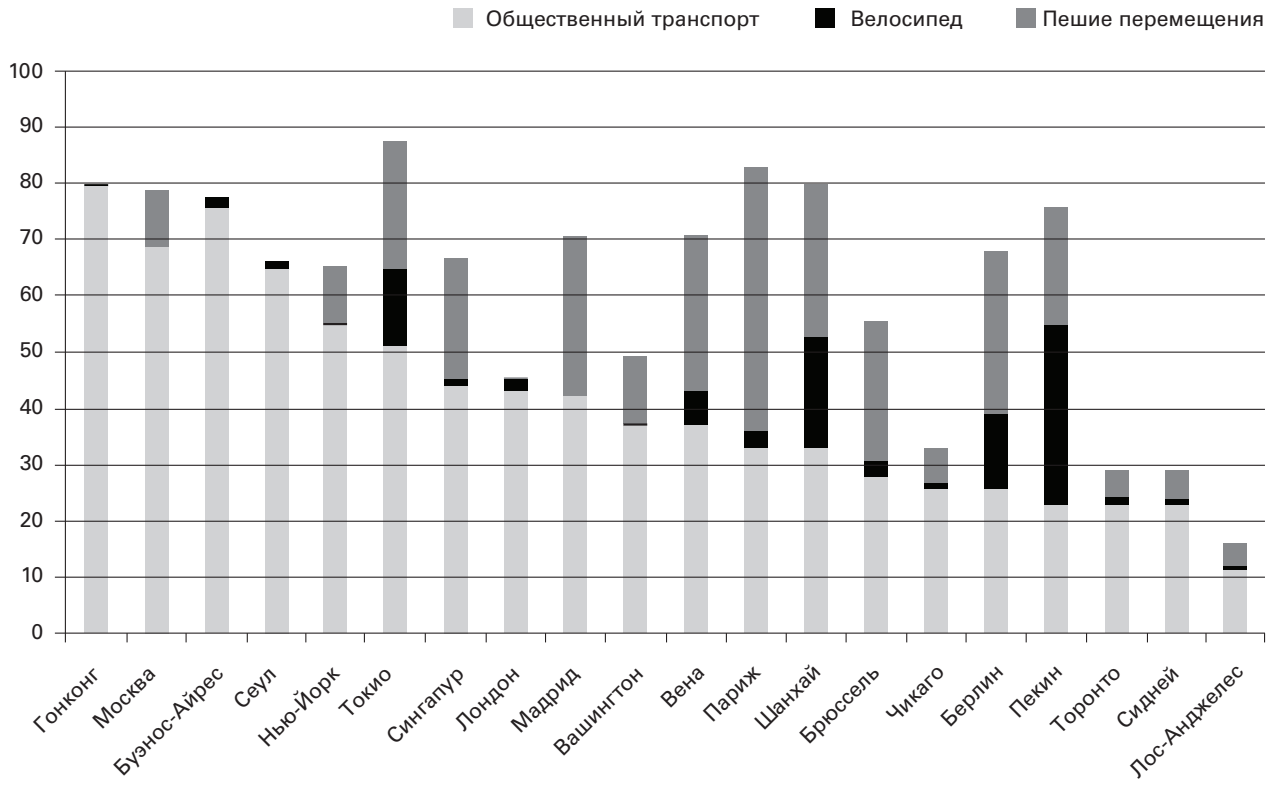


Рис. 9. Доля общественного транспорта и безмоторных перемещений в транспортном балансе глобальных городов
Share of public transport and non-motorised transport in the transport balance of global cities

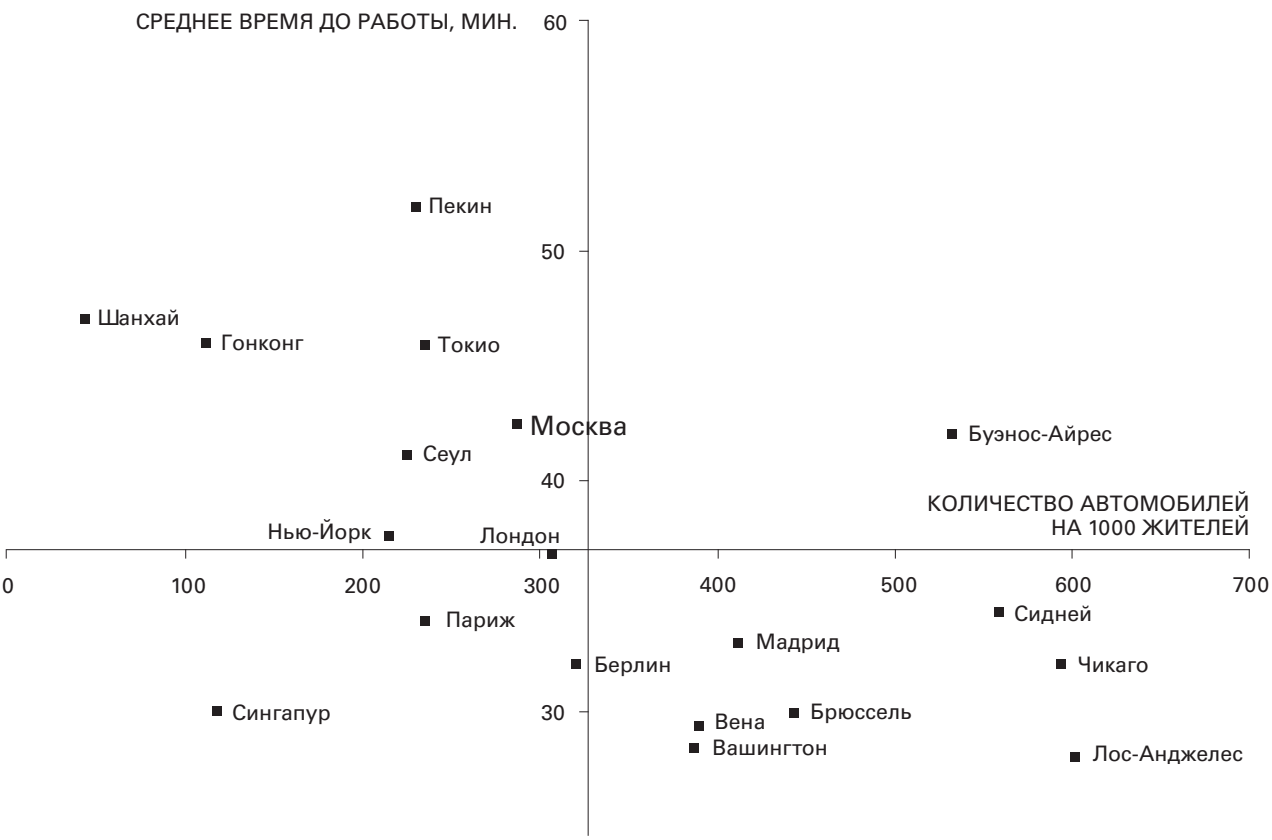


Рис. 10. Среднее время в пути до работы в зависимости от уровня автомобилизации населения в глобальных городах
Average duration of journey to work and level of motorisation in global cities

средним временем, затрачиваемым горожанином, чтобы добраться до работы, и плотностью населения в городе (рис. 11). Однако эта зависимость неверна для Токио, Шанхая и Пекина — скорее всего, за счет большой площади территории города и более высокой доли относительно медленного велосипедного транспорта. Москва как по плотности населения, так и по длительности поездок горожан на работу входит в пятерку лидеров.

Интересно также то, что во всех городах с высокой плотностью населения (рис. 12) — высокая доля неавтомобильного транспорта. В городах с низкой плотностью населения доля автомобильного транспорта может быть мала только в случае жесткого регулирования властями численности населения, владеющего личным транспортом, в противном случае и уровень автомобилизации, и использование автомобилей будут достаточно велики.

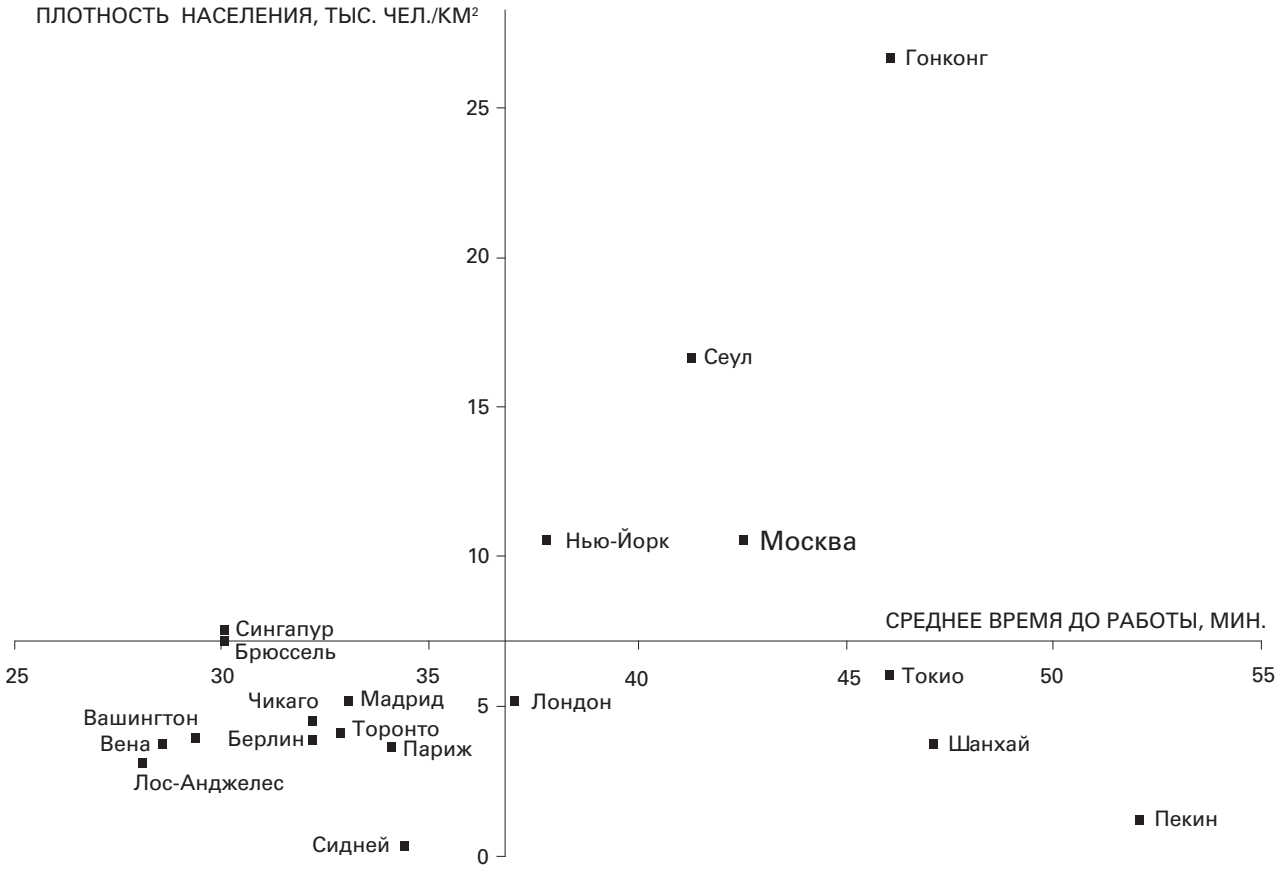
При этом не играет роли даже уровень доходов населения (рис. 13, см. с. 473) — на графике не прослеживается зависимость между этими двумя показателями. Из чего можно сделать вывод о том, что вопрос стимулирования или ограничения приобретения личных автомобилей либо регулируется скорее административными, а не рыночными мерами, либо зависит от характеристик самого города: его размеров, планировки, плотности улично-дорожной сети (УДС). Низкая плотность УДС, как правило, влечет за собой увеличение доли использования общественного транспорта (рис. 14), и, наоборот, высокая плотность дорожной сети позволяет больше использовать личный автомобильный транспорт.

По плотности УДС Москва попадает в одну группу с Гонконгом, Сингапуром, Веной, Берлином и Мадридом. При этом уровень автомобилизации в Москве сопоставим с показателями Лондона и Берлина.

Несмотря на то что Москва становится все более глобализированным городом, по некоторым параметрам она отстает от других городов-лидеров. Опыт планирования, применяемый в зарубежных городах, наиболее близких российской столице по значению важнейших показателей уровня развития городской среды либо уже достигших определенного успеха в направлениях, выбранных в настоящее время московскими властями в качестве приоритетных, был бы полезен при разработке стратегии пространственного развития Москвы. Так, в частности, опыт Берлина и Шанхая помог бы понять механизмы повышения доли велосипедного транспорта в общем объеме перемещений горожан, а опыт Парижа и Токио — повышения доли пеших перемещений.

По значению одних показателей, среди которых преобладают характеристики развития инфраструктуры, Москва попадает в одну группу с глобальными городами Азии, из которых наиболее интересно было бы рассмотреть Сеул, Гонконг, Токио, Шанхай и Сингапур. По значению других, в большей степени отражающих социальные явления, Москва наиболее близка к европейским городам — Парижу, Лондону, Берлину.

Результаты анализа существенно повлияли на выборку городов для исследования опыта стратегического мастер-планирования (см. с. 26–27). Из перечисленных



Плотность населения и среднее время в пути до работы в глобальных городах
Population density and average duration of journey to work in global cities

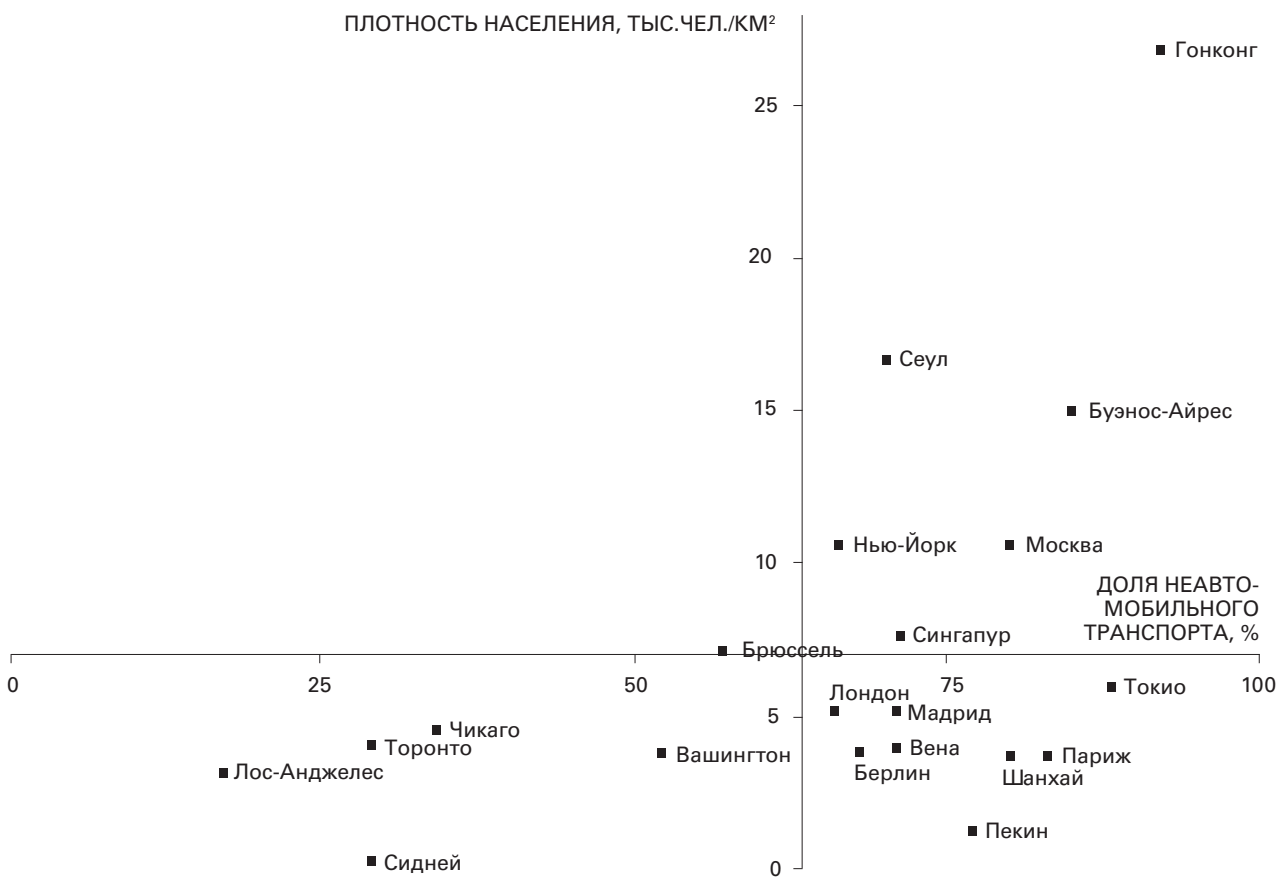


Рис. 12. Доля неавтомобильных перемещений в транспортном балансе и плотность населения в глобальных городах
Share of non-motorised transport and population density in global cities

в предыдущем абзаце мегаполисов в данную выборку попало шесть из восьми.

За бортом исследования остались лишь Сеул и Гонконг. Первый в силу того, что там в данный момент ведется подготовка новой стратегии пространственного развития и данный процесс еще не завершен. Среди крупнейших городов Китая был сделан выбор в пользу Шанхая, поскольку его рейтинг (19-е место) в опросе российских и международных экспертов оказался выше, нежели рейтинг Гонконга (26-е место). Пекин же был оставлен вне рамок рассмотрения главным образом потому, что по результатам исследования, проведенного в 2012 году НИиПИ Генплана Москвы, посвященного практике градостроительного планирования в различных городах мира, политика территориального развития столицы КНР была признана менее эффективной, чем Шанхая. Кроме того, Шанхай является представителем одной с Москвой группы «новых глобальных городов». Как и российская столица, он демонстрирует значительный потенциал к дальнейшему росту своего значения среди городов мира.

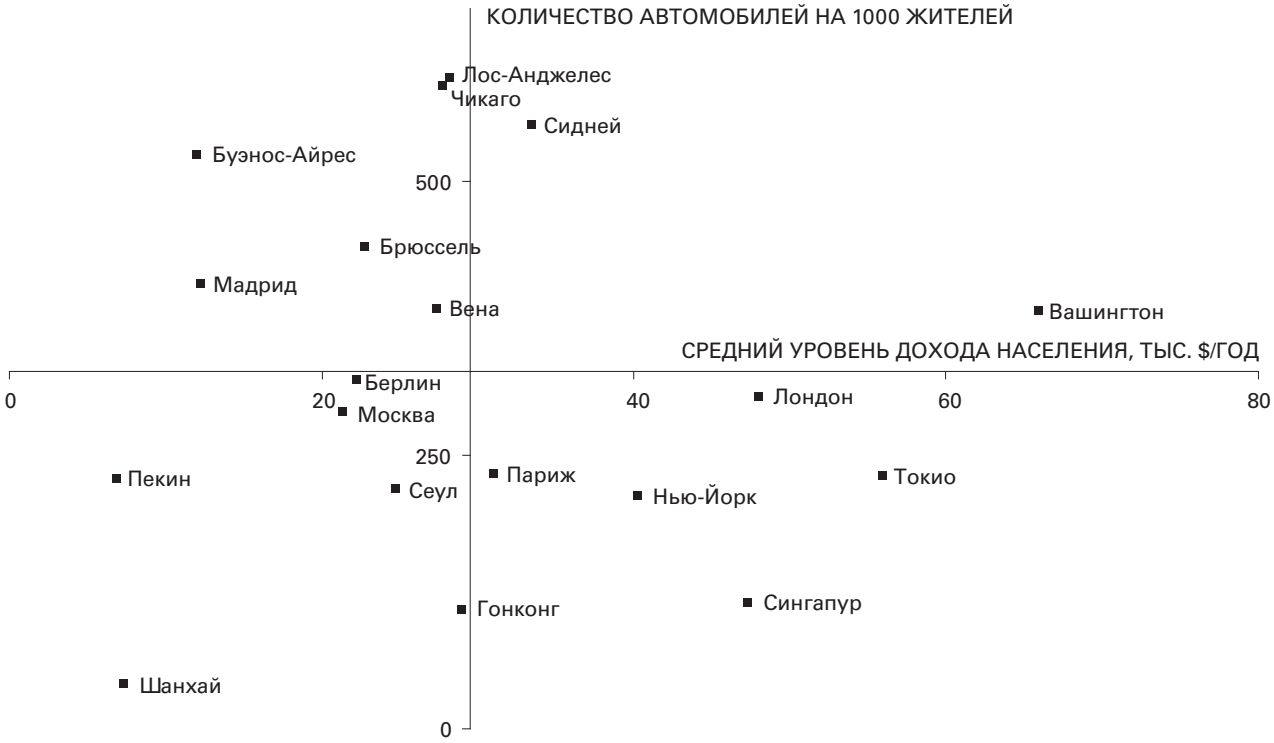


Рис. 13. Уровень автомобилизации в зависимости от уровня доходов населения в глобальных городах
Levels of motorization and average incomes levels in global cities

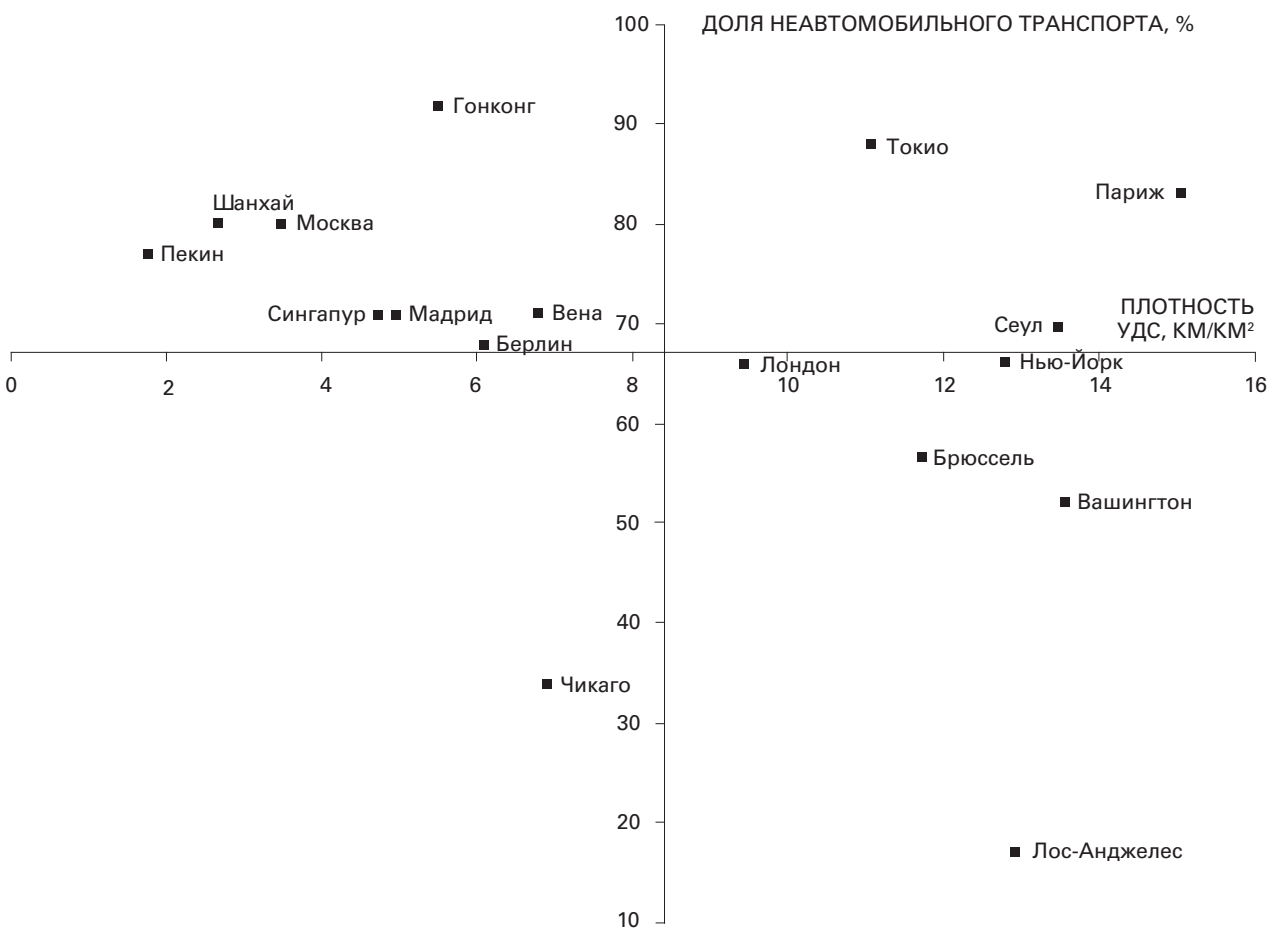


Рис. 14. Доля неавтомобильного транспорта и плотность улично-дорожной сети в глобальных городах
Share of non-motorized transport and density of the road network in global cities

Ирина Каноныхина

Актуальное и интересное в мастер-планировании. Опрос российских и международных экспертов

Modern trends in master planning. A survey among Russian and international experts

Для того чтобы отобрать города для подробного изучения, был проведен экспертный опрос. Более тридцати специалистов из шестнадцати стран, расположенных на пяти континентах, ответили на четыре вопроса команды исследования:

1. Градостроительная политика каких городов видится вам наиболее передовой и/или эффективной?
2. Какие документы стратегического и мастер-планирования могут представлять наибольший интерес с точки зрения методологии и подходов?
3. На какие новые инструменты градостроительного планирования сто́ит обратить особое внимание?
4. На опыт каких городов целесообразно ориентироваться Москве при разработке мастер-плана?

Опрос был призван выявить города, практика которых интересна специалистам и, соответственно, может рассматриваться как самая продвинутая и актуальная.

Был получен широкий спектр ответов. Порою довольно обстоятельных, порою телеграфных. Эксперты отметили почти шесть десятков городов и агломераций из двадцати шести государств. Впрочем, сенсаций не произошло. Первые строчки заняли такие признанные лидеры в области пространственного развития, как Лондон, Париж и Сингапур. Москву при этом не назвал ни один опрошенный. Самый популярный российский город у экспертов — Пермь. Его упомянули три участника анкеты. Отметим, что у столицы Пермского края, в отличие от столицы страны, стратегический мастер-план уже есть.



Интересные города: Барселона, Лондон, Мумбаи

1. Ума Адусумилли (Uma Adusumilli)

Глава Департамента планирования Управления регионального развития метрополии Мумбаи (Индия)

1. Для меня это градостроительная политика Мумбаи. Один из наиболее эффективных ее элементов — делегирование на уровень муниципалитетов (всего в агломерацию Мумбаи их входит семнадцать) таких функций, как образование, здравоохранение, пожарная охрана,

A survey was conducted among experts to choose cities to be benchmarked. More than 30 specialists from 16 countries in five continents shared their opinions on the most advanced cities in terms of spatial planning, what strategic or planning documents, methodologies and approaches should be investigated and what cities are relevant to Moscow in terms of strategic master plan development.

A wide range of views was received. Experts cited almost 60 cities and metropolitan areas from 26 countries. Quite expectedly, London, Paris and Singapore were among the leaders. No one mentioned Moscow as a progressive city.

The most popular Russian city, mentioned three times, was Perm. It is worth mentioning that unlike the capital, Perm already has a strategic master plan.

транспорт, электро- и водоснабжение, санитарные службы. В бюджете метрополии выделены отдельные статьи для улучшения положения бедных и реализации экологических инициатив. Общественность вовлечена в планирование и управление развитием города через официальный веб-сайт.
2. Большой интерес, особенно для молодых бурно развивающихся городов, представляет План развития Нави — нового города-спутника Мумбаи. В нем прописаны следующие принципы: территориальное планирование с расчетом на будущие крупные транспортные коридоры, создание специализированных учреждений, которые займутся стратегией и развитием, перемещение оптовых рынков в новый город, за счет чего будет разгружен Мумбаи.
3. Эффективные инструменты правового зонирования, партнерство государства и бизнеса, взаимодействие различных уровней власти в процессе развития территорий, привлечение частного сектора к оказанию общественных услуг.
4. Большой Лондон, Барселона и агломерация Мумбаи.



Интересный город:
Ванкувер

2. Луис Альбрехтс (Louis Albrechts)

Профессор факультета архитектуры, урбанизма и планирования Лёвенского католического университета (Бельгия)

1. Наиболее интересной мне кажется политика, которую проводит канадский Ванкувер.
2. Необходимо разрабатывать новые стратегические подходы. С каждым годом становится все очевиднее, что традиционное нормативное планирование (правила землепользования, мастер-планы) не позволяет решить весь спектр проблем, с которыми сталкиваются современные большие города.
3. Интересной мне представляется разработка стратегий с помощью формирования перспективных видений.
4. —



Интересные города:
Амстердам, Вена, Гонконг,
Стамбул

3. Александр Антонов

Член правления НП «Объединение планировщиков»

1. Вена.
2. Структурный план Амстердама 2040, Стратегический план развития Гонконга.
3. Самый важный и современный инструмент — партисипаторное планирование. Обсуждение планов сегодня значит больше, чем сами планы.
4. Не думаю, что есть аналоги, которые подошли бы для Москвы. Возможно, стоит изучить получше опыт центров динамично развивающихся стран: Стамбула, мегаполисов Латинской Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона.



Интересные города:
Барселона, Брюссель,
Лион, Мельбурн, Милан,
Париж, Турин

4. Алессандро Бальдуччи (Alessandro Balducci)

Вице-ректор Политехнического университета Милана (Италия)

1. Помимо традиционно упоминаемых Барселоны, Лиона, Турина, есть ряд других примеров, на которые стоит обратить внимание. Очень интересный проект по ревитализации огромной индустриальной территории был создан для Эмшер-парка в Рурской области Германии — там удачно сочетаются государственные и частные инициативы. Стратегический план Милана Città di Citta (Город городов) также основан на инновационном подходе.
2. Главное — процесс, а не документ. Иногда полезно начинать с белого листа, «бумажных» конкурсов, пилотных проектов. В рамках таких инициатив, как «Большой Париж» и «Брюссель 2040», сначала были представлены перспективные видения в довольно свободной форме, за которыми последовал целый ряд различных проектов и мероприятий.
3. Сочетание разработки документа с конкурсом идей, адресованных различным участникам процесса городского развития.
4. Эмшер-парк (1989–1999, Германия); Стратегический план Фландрии (1990-е гг.); Стратегический план агломерации Милана Città di Città (2004–2009); международная консультация «Большой Париж» (2008); Стратегия развития Мельбурна (Plan Melbourne, 2014).



Интересные города: Амстердам, Барселона, Ванкувер, Гамбург, Гонконг, Милан, Мюнхен, Париж, Сингапур, Токио

5. Михаил Блинкин

Руководитель Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ

1. Выбор очень большой: города Германии (к примеру, Гамбург или Мюнхен); Амстердам, Барселона, Ванкувер.
2. Если опираться на личные наблюдения, то, пожалуй, это планы Милана, Большого Парижа, Гамбурга (в связи с коренным преобразованием прибрежной зоны города).
3. Сто́ит обратить внимание на знаменитый тезис Хосе Асебильо, который в вольном переводе звучит так: «Без тщательного *urban planning* в городе невозможно жить. Без креативного *urban design* в городе жить можно, но незачем».
4. При нашей плотности населения (я по старинке считаю без учета «новой» Москвы) и неустранимом дефиците транспортной сети нам, пожалуй, следует ориентироваться на опыт Сингапура, Токио, Гонконга.



Интересные города: Бордо, Нью-Йорк, Париж, Сингапур

6. Стефано Боери (Stefano Boeri)

Руководитель архитектурного бюро Stefano Boeri Architetti, в 2010–2012 годах министр культуры Милана (Италия)

1. Я выделил бы Бордо за работу с общественными пространствами, Нью-Йорк за превращение озеленения в социально значимый проект, Сингапур за интеграцию архитектуры и ландшафта, Марсель за культурную политику, Венецию за ностальгию, Пхеньян за градостроительство как средство угнетения.
2. а) «Большой Париж» Studio 09 (2007);
   б) План Мадрида Эдуардо Мангада (1982–1983);
   в) План общественных пространств Барселоны Ориоля Боигаса (1992);
   г) Межмуниципальный план Милана Джанкарло Де Карло (1961–1965);
   д) План Токио метаболистов (1960-е гг.);
   е) Детские площадки в Амстердаме Team X — Япа Бакемы и Альдо Ван Эйка (1960-е гг.);
   ж) Комплекс Библиотеки Испании в Медельине Джанкарло Мацканти (2007).
3. а) Подходы «снизу вверх»;
   б) Стратегии выравнивания социальныхдиспропорций;
   в) Сохранение и развитие биоразнообразия;
   г) Мегасобытия как драйвер городского планирования. Хороший пример — Олимпийские игры

в Лондоне, стимулировавшие приток инвестиций в депрессивные районы и опиравшиеся на довольно хорошую и инновационную социальную и градостроительную политику. В этой связи можно вспомнить и Шанхай, эффективно использующий «наследие» Экспо.

4. Отмечу Париж. Особенно международную консультацию «Большой Париж», которая привлекла огромное количество экспертов и интеллектуалов и способствовала выработке комплексного видения развития агломерации, включающего культуру, развлечения, сервисную экономику, окружающую среду и пр. Все это послужило предпосылкой для быстрого запуска важных проектов развития территорий.



Интересные города и регионы: Берлин–Бранденбург, Бордо–Тулуза, Лейпциг–Дрезден, Нью-Йорк, Рандстад, Швейцария

7. Ольга Вендина

Ведущий научный сотрудник Института географии РАН

1. Исходя из общих соображений, думаю, что Москве хорошо бы изучить опыт городов, координирующих собственно городское и агломерационное планирование. Если брать во внимание полицентричные урбанизированные ареалы с тесными межгородскими связями и общей инфраструктурой, то примерами могут служить Рандстад или Швейцария в целом, а также Берлин с Бранденбургом (переход от советского к современному городу), Лейпциг и Дрезден, урбанизированная зона Бордо—Тулуза. И хотя американские города сильно отличаются от наших, можно посмотреть на политику Нью-Йорка по преодолению городской сегрегации и трансформации нового города (XX в.) в еще более новый (XXI в.).
2. —
3. Социологические опросы, интервью, исследование новых возможностей, которые появились благодаря огромным базам данных, отражающих жизненные циклы людей. Все то, что не поддается статистическому учету.
4. У Москвы много уникальных черт, поэтому, наверное, одного такого города нет. Ответ на этот вопрос предполагает, что будет сформулирована цель городского развития, некий образ будущего, и станет понятно, к чему стремиться. Сейчас Москва развивается как «город возможностей», и наращивает она их все больше. Возможности эти разные, в том числе и возможности для комфортной жизни. Если исходить из этого, то и искать нужно соответствующие аналоги.



Интересные города:
Ванкувер, Калгари,
Мельбурн, Портленд

8. Майкл Геллер (Michael Geller)

Архитектор, специалист в области устойчивого развития территорий, президент The Geller Group (Канада)

1-4. Среди городов, отличающихся прогрессивным стратегическим планированием, я бы выделил Портленд и Ванкувер, а также Калгари, где сто́ит обратить внимание на 15-километровую пешеходную зону в деловой части города, и Мельбурн, строящий свою градостроительную политику в соответствии с принципами устойчивого развития. Я уверен, Москве есть чему поучиться у Ванкувера, несмотря на то что это очень разные города с точки зрения размера и особенностей исторического развития. Обратите внимание на документ стратегического планирования Metro Vancouver 2040. Он фокусируется не на развитии центральной части региона, а на создании системы самодостаточных городских образований вокруг нее.



Интересные города
и регионы:
Бордо, Куала-Лумпур,
Лондон, Манчестер,
Париж, Сан-Франциско,
Сингапур, Турин,
Штутгарт, Эресунн

9. Поль Герретсен (Paul Gerretsen)

Директор Ассоциации Deltametropolis (Нидерланды)

1. Эффективные стратегии городского планирования есть у Штутгарта, Сингапура, агломерации Куала-Лумпур и Эресуннского региона, объединяющего территории Дании (о. Зеландия) и Швеции (провинция Сконе). Города с передовыми стратегиями, подразумевающими вовлечение общественности и активное стимулирование частно-государственного партнерства: Бордо, Большой Париж, Большой Манчестер, Турин.
2. Интересным мне кажется подход Сан-Франциско и всех перечисленных выше городов с передовыми стратегиями.
3. Соглашения о развитии территорий, заключенные в рамках объединения органов местного самоуправления Paris Métropole, интегрированные проекты, предусматривающие жилищное строительство вместе с созданием новой инфраструктуры и новых общественных пространств, как в Барселоне.
4. Москве следует ориентироваться на самые ясные и результативные стратегии — на опыт таких городов и регионов, как Эресунн, Сингапур, Большой Лондон, Большой Париж.



Интересные города:
Манчестер, Пермь,
Портленд, Эдинбург

10. Андрей Головин

Ведущий эксперт ООО «Полис Консалтинг», в 2008–2013 годах руководитель МАУ «Бюро городских проектов» (Пермь)

1. Это может быть достаточно длинный список городов и больших, и малых. Для меня это те города, в которых приятно бывать, о которых интересно читать, в которых находишь то, что хотелось бы перенести в свой город. Достойным примером эффективной политики является политика тех городов, в которых местные сообщества в результате многолетних последовательных скоординированных проектов достигли намеченных целей. Так, например, произошло в Портленде, Манчестере, Эдинбурге.
2. —
3. В контексте планирования российских городов, на мой взгляд, особую важность имеют не какие-то инструменты и технологии расчетов, планирования и моделирования, а именно построение системы реализации и преемственности принимаемых решений. Система реализации — это координация и увязка действий субъектов публичного (органы власти всех уровней) и частного (физические и юридические лица, застройщики) институтов развития городов, нацеленных на решение задач и реализацию проектов. Речь должна идти об увязке нормативных, регулирующих документов, возможностей бюджетов, учете финансовых и технологических ограничений, интересов частных экономических агентов и, самое главное, интересов конечных потребителей — горожан. Преемственность — последовательная, год от года, от мэра к мэру реализация принятой градостроительной политики. «Хранение» идеологии в простых, понятных для всех и подлежащих измерению критериях оценки воплощения градостроительной политики или отклонения от нее.
4. Москва — это мощный, привлекательный мегаполис. Следовательно, лучшие практики крупнейших городов мира вполне могут служить примером для Москвы. Не могу не обратить внимание на Стратегический мастер-план Перми, в котором присутствуют отдельные мысли, позволяющие найти направления решения проблем, присущих российским городам.



Интересные города
и регионы:
Берлин–Бранденбург,
Ванкувер, Лондон, Токио,
Чикаго, Шанхай

11. Юрий Григорян

Руководитель архитектурного бюро «Проект Меганом»,
профессор МАРХИ

1. Лондон, Токио, Ванкувер.
2. «План Лондона», документы регионального планирования городских агломераций: Берлин–Бранденбург, «Региональная стратегия роста "Ванкувер 2040"», GO TO 2040 (Чикаго).
3. Информационные онлайн-системы по землепользованию (например, ZOLA NY), статистика по жилым районам Нью-Йорка.
4. Шанхай, Ванкувер, Лондон.



Интересные города:
Барселона, Лондон,
Осака, Сан-Франциско

12. Висенте Гуалларт (Vicente Guallart)

Главный архитектор Барселоны (Испания)

1. Примеры успешной городской политики — мастер-планы района Рив-Гош в Париже, а также планы городского развития Сан-Франциско и Осаки. У себя мы успешно реализуем проекты 22@Barcelona и Smart City Protocol, их цель — превращение Барселоны в образец устойчивого развития.
2. Расскажу о наших проектах. Проект 22@Barcelona предусматривает ревитализацию старых промышленных районов — создание в них разнообразной среды, где производственные пространства сосуществуют с образовательными и научно-исследовательскими, а также жилыми кварталами, зелеными зонами и пр. 22@Barcelona предлагает новую разнообразную, экологичную и экономически эффективную модель развития, призванную обеспечить баланс между различными функциями. Проект Smart City Protocol ставит своей задачей определение критериев так называемого «умного города». К решению этой задачи мы планируем привлечь управленцев, исследователей и представителей бизнес-сообщества из разных городов мира. Наша долгосрочная цель — создание экологичного и технологичного города будущего с нулевым уровнем выбросов парниковых газов.
3. В Барселоне городское планирование осуществляется на трех уровнях: агломерации, города и на уровне жителей. Мы стараемся как можно активнее вовлекать горожан в вопросы развития их жизненной среды. Речь идет о проектах квартала, района или какого-либо значимого места: например, площади или парка.
4. Следует прежде всего смотреть на города, в которых инициативы по улучшению конкретных территорий

сочетаются с крупномасштабными стратегическими проектами. Например, на Лондон или Барселону.



Интересные города:
Париж, Сингапур

13. Франсуа Декостер (François Decoster)
Архитектор, партнер-основатель компании l'AUC (Франция)

1. С точки зрения эффективности особого внимания заслуживает стратегия пространственного планирования Сингапура. Достижение различных долгосрочных целей и задач в ней связано с прогнозами, например, роста населения, увеличения обеспеченности жильем, развития городов-спутников, совершенствования транспортной инфраструктуры, водно-зеленого каркаса, с планом землепользования и пр. Подобное планирование позволяет управлять рынком недвижимости практически в режиме реального времени. Залогом эффективности здесь является преимущественно государственная собственность на землю и сильная централизованная система управления.

   Опыт «Большого Парижа» представляет интерес по другим причинам. Тут сочетается стратегическое долгосрочное видение (например, инициированный государством план развития транспортной системы) и децентрализованное принятие решений: консультации и переговоры с местными властями, представителями различных политических сил, деловых кругов, общественности. При этом создание транспортной инфраструктуры, как и новое строительство, не является самоцелью. Речь идет о формировании новых центров агломерации Парижа — многофункциональных городских образований. На мой взгляд, для Москвы актуальными являются именно идеи многополярности и децентрализации.
2. В Сингапуре целый ряд документов, от Концептуального плана до планов землепользования, позволяет осуществлять гибкий контроль за городским развитием. Предусмотрено регулярное внесение поправок в любой из документов, при этом корректировки планов землепользования не должны нарушать цельность Концептуального плана. Различные структуры — Жилищное бюро, Администрация наземного транспорта, государственные девелоперы (например, Jurong Town Corporation), инвесторы с частно-государственным капиталом (Keppel Land, CapitaLand, Temasek Holdings) — обеспечивают участие администрации не только в городском планировании и регулировании, но и в реализации решений. Результатом этого, с одной стороны, является авторитарная система «тотального» планирования, а с другой — гарантия воплощения в жизнь стратегического видения.

   Также назову французский механизм ZAC, подразумевающий выделение так называемых зон согласованного развития, к которым применяются проектные,

а не регулятивные инструменты. Такой подход — его также можно назвать ситуативным планированием или «проектным урбанизмом» (urbanisme de projet) — позволяет сочетать качественные и количественные параметры, а также принимать сбалансированные решения, когда, например, часть прибыли, получаемой от частных застройщиков, инвестируется в благоустройство общественных пространств и строительство объектов социальной инфраструктуры.

3. Интересны те инструменты планирования, которые ориентируются на учет интересов частных стейкхолдеров, на более децентрализованную систему принятия решений. Принятие решений «сверху вниз» необходимо для долгосрочного планирования и управления ресурсами. Однако надо учитывать и общественные инициативы. В современном социуме жители, а также различные негосударственные организации и хозяйственные субъекты способны очень продуктивно участвовать в процессах городского развития. Но для этого надо выстраивать эффективные механизмы коммуникации.
4. Сингапур — хороший пример для Москвы с точки зрения создания гибкого, но ясного долгосрочного видения, эффективной координации государственных и частных интересов. Москве может быть полезен и опыт «Большого Парижа» из-за похожей централизованной городской структуры. «Большой Париж» и новые городские образования вокруг транспортных узлов способны стать моделью более фрагментарного городского развития, основанного на демократии и частной инициативе.



Интересный город:
Шэньчжэнь

14. Джан Джун (Jiang Jun)

Главный редактор журнала Urban China, куратор павильона Китая на XV Международной биеннале архитектуры в Венеции (Китай)

1. Отметил бы Шэньчжэнь. Это центр самой успешной особой экономической зоны Китая из запущенных в ходе эксперимента по внедрению рыночных форм в1980-х годах. Долгое время город граничил с одной стороны с Гонконгом, с другой — с материковым Китаем. Он служил своеобразным буфером между британской колонией и коммунистическим Китаем, фактически не находился на границе, а был границей. Сейчас, тридцать лет спустя, Шэньчжэнь активно обновляется, превращаясь из промышленного центра в новую особую зону высокотехнологичных производств, финансов и индустрии развлечений. Это не только самый динамичный мегаполис из глобальных городов, но и самый молодой из тех, которые задумываются о сохранении своего наследия.
2. Реформы в Китае главным образом должны были провести постепенную децентрализацию, сопровождающуюся перераспределением ресурсов от государства

к регионам и, в конце концов, жителям. Особые зоны служили своеобразными ускорителями этого процесса. Нынешний этап развития Шэньчженя нацелен, с одной стороны, на переоценку ценности его индустриального наследия (см. такие проекты, как Dafen Village, Value Factory и др.), а с другой — на стимулирование развития новых отраслей экономки (например, проект Qianhai Planning). Здесь сочетаются «жесткая» и «мягкая» силы. Если к первой можно отнести все, что связано с мастер-планированием, то ко второй — например, Международную биеннале архитектуры и урбанизма Шэньчженя и Гонконга (UABB). Каждые два года она проводится в новом месте — как правило, на промышленной площадке, которую планируется подвергнуть редевелопменту. Международное событие активизирует проекты такого рода.

3. —
4. —



Интересные города и агломерации: Гонконг, Гуатенг, Лондон, Нью-Йорк, Париж, Сан-Паулу, Сеул, Сингапур, Токио

15. Грег Кларк (Greg Clark)

Старший научный сотрудник ULI Europe (Великобритания)

1. Гонконг, Лондон, Нью-Йорк, Париж, Сеул, Сингапур, Токио.
2. Образцовая стратегия — Концептуальный план Сингапура. Также назову «Токио 2050», «Гонконг 2030», а также «Сан-Паулу 2040» и «Гуатенг 2050». И, разумеется, стратегические планы Лондона и Парижа.
3. Мастер-план сам по себе является новым инструментом.
4. Сеул.



Интересные города и регионы: Березниковско-Соликамская агломерация, Берлин, Копенгаген, Мельбурн, Портленд

16. Кристоф Коль (Christoph Kohl)

Архитектор, партнер в KK Architects (Германия)

1. Портленд, Копенгаген, Мельбурн и, конечно, Берлин, который за 20 лет после объединения полностью преобразился.
2. Отметил бы два проекта. Во-первых, Planwerk Innenstad — мастер-план развития центра Берлина до 2005 года, выпущенный под руководством Ханса Штиммана. Это пример так называемой критической реконструкции, когда историческая ткань города регенерируется с помощью современных подходов. Другой интересный и важный для нас проект — стратегический мастер-план развития Березниковско–Соликамской

агломерации, разработанный KK Architects совместно с Buro Happold.
3. Грамотная парцелляция как основа устойчивой и одновременно разнообразной городской ткани.
4. На мой взгляд, примером для подражания мог бы стать уже упомянутый Planwerk Innenstad. Разработка и реализация этой стратегии — длительный и кропотливый процесс с участием городского руководства, архитекторов, внешних экспертов и общественности.



Интересные города:
Амстердам, Ванкувер,
Лондон, Сингапур

17. Кейс Кристиансе (Christiaanse Kees)
Партнер-основатель Kees Christiaanse Architects & Planners (Нидерланды)

1. Выделил бы несколько городов, в первую очередь — Амстердам, Ванкувер, Лондон и Сингапур. Стратегия развития Амстердама до 2040 года связывает между собой такие параметры, как качество жизни, рост численности населения и плотность застройки. В работе над этим документом активное участие принимали жители. В результате в стратегии, утвержденной в начале 2011 года, было обозначено четыре приоритета:
   — расширение исторического ядра;
   — определение района озера Эй как эпицентра нового строительства;
   — развитие юга агломерации как зоны международных деловых и социальных контактов;
   — экологическая направленность всех без исключения проектов.

   Этим приоритетам соответствуют шесть задач пространственного планирования:
   — уплотнение существующей застройки;
   — смена видов разрешенного использования определенных территориальных зон. В частности, в рамках программы уплотнения ряд офисных комплексов будет переделан под жилье.
   Это позволит сгладить диспропорцию в расположении деловых и жилых кварталов, сократить расстояния между местами проживания и приложения труда;
   — развитие общественного транспорта в масштабе региона. Агломерация не может обойтись без интенсивной сети быстрого и комфортного общественного транспорта;
   — формирование комфортных общественных пространств;
   — использование зелени и воды в городском ландшафте;
   — активное применение возобновляемых источников энергии.

   Хороший пример эффективного развития общественного транспорта, так называемого тра

нзитно-ориентированного планирования (TOD), демонстрирует Ванкувер. С 1997 года город перешел от дорожного строительства к развитию системы надземного метро. В результате Ванкувер стал интенсивно уплотняться. Оказалось, что люди готовы жить не только в коттеджах, но и в многоэтажных кондоминиумах. Парковки около метро уступили место смешанной застройке. Интересно, что сейчас стратегия опоры на общественный транспорт реализуется уже в малоэтажных пригородах. Их центры тоже постепенно уплотняются.

Лондон интересен не только своим довольно успешным стратегическим планом, но также отдельными мерами, отраслевыми и территориальными программами. Такими, например, как создание «зеленого пояса», регенерация долины реки Ли, введение платного въезда в центр, мастер-план развития территорий Олимпийских игр. Последний выполнен нашей компанией. Сингапуру удалось существенно продвинуться в развитии полицентричности. Вокруг центрального ядра здесь уже сформировалось пять достаточно автономных городских образований.

2. Мастер-план — это прежде всего определенный кодекс поведения, который соблюдают все стороны, участвующие в процессе развития территорий. Он должен способствовать органичному включению в существующую городскую ткань того, что появится в будущем, — неведомого. Таков, на мой взгляд, мастер-план Хафен-Сити, нового района Гамбурга, созданного на месте городского порта.
3. Меня больше всего интересуют такие темы и инструменты, как вовлечение общественности, транзитно-ориентированное развитие, идеи нового использования существующих территорий и сооружений, противостояние диснеификации и джентрификации городских центров.
4. Главные проблемы Москвы — регенерация микрорайонной застройки, обустройство речных и зеленых пространств, а также построение эффективной модели взаимодействия между городом и областью. Москва — это не просто город. Это город, который создает страну. Моделью для Москвы мог бы стать синтез опыта Ванкувера, Лондона и Сингапура.



Интересные города:
Берлин, Лондон,
Нью-Йорк, Пекин,
Сингапур, Токио

18. Сергей Кузнецов

Главный архитектор Москвы, первый заместитель Председателя Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы

1. Наверно, не буду оригинален, если в первую очередь назову Нью-Йорк, Берлин, Лондон — города, которые сегодня являются общепризнанными лидерами в области развития комфортной среды, прекрасно подходящей не только для работы и ведения бизнеса, но и для повседневной жизни, отдыха, общения. Впрочем, нужно понимать, что Москва от этих городов отличается кардинально. Все они, если можно так выразиться, уже построены, тогда как российская столица пока демонстрирует очень низкую обеспеченность по целому ряду показателей, в том числе по количеству объектов транспортной инфраструктуры, общественных пространств, комфортных жилых кварталов и т.д. И в этом смысле нам куда ближе и интереснее опыт Сингапура, Токио, мегаполисов Китая.
2. Концептуальный Сингапура, который чрезвычайно четко и емко описывает идеологию и стратегию развития города: «Великий город для жизни, работы и развлечения» (Great city to live, work and play in). Мастер-план Пекина, первостепенное внимание уделяющий вопросам транспортно-коммуникационной связности города. И конечно, разработанный Хансом Штимманом мастер-план развития центра Берлина, предусматривающий жесткие строительные регламенты, обязывающие застройщиков четко вписывать все вновь возводимые здания в каркас объемно-планировочной структуры старых городских кварталов.
3. Прежде всего, сама разработка мастер-плана, своеобразной идеологической главы Генерального плана, — публичного документа, в котором прописаны основные принципы развития города. Чрезвычайно важным инструментом представляется и эффективная работа с населением, постоянный мониторинг мнений горожан и их реальных потребностей – примером может служить платформа «Активный гражданин», уже способствовавшая созданию новых маршрутов общественного транспорта.
4. Уже упомянул такие мегаполисы, как Сингапур, Пекин, Токио. Положенные в основу их планирования принципы близки и понятны Москве — это активное развитие систем внеуличного транспорта и ТПУ, создание новых центров притяжения деловой и социальной активности, безусловный приоритет инженерной, транспортной и коммунальной инфраструктуры при проектировании новых жилых, офисных и торгово-развлекательных площадей.



Интересные города: Амстердам, Барселона, Дубай, Лион, Копенгаген, Пекин, Сеул, Сингпур, Стокгольм, Токио, Франкфурт

19. Клаус Кунцманн (Klaus Kunzmann)

Профессор пространственного планирования Дортмундского технического университета (Германия)

1. Из европейских городов сравнить с Москвой можно только Париж, Лондон и Стамбул. Выбирая стратегии и программы для заимствования, лучше всего сфокусироваться на конкретной теме: скажем, на транспорте, окружающей среде, жилье, социальной интеграции и т.д. Примеры городов с вдохновляющей комплексной стратегией развития — Лион, Амстердам, Барселона, Франкфурт, Стокгольм и Копенгаген.
2. —
3. Времена, когда генеральные планы находились целиком и полностью в ведении архитекторов, прошли. В XXI веке стратегии создаются путем длительных обсуждений и согласований интересов сторон — государственных и частных стейкхолдеров.
4. В любом случае, не Берлин или Лондон. Было бы полезно взглянуть на азиатские города: Пекин, Сеул, Токио, Сингапур. Возможно, на Дубай. Впрочем, их стратегии не стоит копировать, на них нужно учиться.



Интересные города: Барселона, Берлин, Бордо, Лондон, Мадрид, Мумбаи, Париж, Пекин, Нью-Йорк, Сеул, Стокгольм, Шанхай

20. Бертран Лемуан (Bertrand Lemoine)

Директор по исследованиям Национального центра научных исследований (CNRS), в 2008–2013 годах глава Международного бюро Большого Парижа (Франция)

1. В первую очередь хотел бы упомянуть Париж, который, благодаря грамотному развитию не только исторического ядра, но и агломерации в целом, может служить ориентиром для любого крупного города. Большинство мегаполисов в XX веке пережили стадию расползания, что заставило взглянуть на городское планирование по-новому. Сейчас идет поиск возможностей для внутреннего роста, реализации скрытого потенциала. Мне кажется, это общемировая тенденция в градостроительной политике. Например, в Лондоне на протяжении долгого времени идет процесс редевелопмента территорий на востоке — в акватории Темзы. Конечно, Олимпиада очень в этом помогла, но предшествующий ей подготовительный процесс был очень длительным. Барселона успешно смогла обустроить свои береговые территории.

   Те же процессы мы наблюдаем в Сеуле, европейских городах и даже американских: например, в Нью-Йорке обустраивают берега Гудзона. Стóит обратить внимание

и на быстрорастущие города, такие как Мумбаи, Пекин или Шанхай.

2. Из истории мы знаем, что города с трудом поддаются планированию. В процесс реализации программ постоянно вмешиваются трудно контролируемые экономические и социальные силы. Поэтому мастер-план должен быть скорее концепцией, содержать идеи и выделять приоритеты. Хороший пример — «Схема управления благоустройством и урбанизмом Парижского региона» (1965). По ней было создано пять новых городов.

   На мой взгляд, главным достоинством мастер-плана должна быть простая понятная идея. Например, идея компактного города.

3. Все современные инструменты — использование социальных сетей, методы сбора информации о жителях, процедуры онлайн-голосования — отдают решающую роль в развитии города гражданам, обществу. Кроме того, благодаря современным технологиям появилась возможность обрабатывать большие массивы данных. Задача теперь — не только собирать, но и использовать эту информацию для улучшения городской среды.

4. Москве сто́ит взглянуть на опыт «Большого Парижа». Особенно в плане работы с жителями. Что касается городов в развивающихся странах, особенно в Китае, то они, безусловно, впечатляют своей эффективностью. Тем не менее Москва является европейским городом — по своему характеру, истории и даже образу жизни. Среди передовых городов в Европе на первый план выходят Стокгольм, Берлин, Мадрид и такие региональные центры, как Бордо. Впрочем, думаю, Москва может не только воспользоваться их опытом, но и поделиться своим. Сейчас существует много международных платформ для обмена опытом в области урбанистики. Тем более что все крупные города сталкиваются с одним и тем же вопросом: как сочетать демографический и экономический рост с высоким уровнем жизни?



Интересные города:
Лондон, Нью-Йорк,
Пекин, Токио

21. Ли Тай Кер (Liu Thai Ker)
Старший управляющий RSP Architects
Planners & Engineers (Сингапур)

1–4. Самое главное при планировании города — правильно расставить приоритеты, то есть заложить основы, а не прельщаться заманчивыми картинками и инновационными идеями. Здоровому человеку не нужно принимать витамины, а хорошо спланированный город может обойтись без «смарт-идей». В стремлении к инновациям нельзя забывать об истории, экологии, ландшафте. Другими словами, город, как и человек, должен быть здоровым и красивым. Москва — это мегаполис. А мегаполисами, у которых следует учиться, являются Лондон, Токио, Нью-Йорк и Пекин.

Нью-Йорк получил премию «Мировой город» имени Ли Куан Ю. Не стал бы называть его образцом для подражания, но это определенно вдохновляющий пример того, как даже в очень большом городе можно создать среду, благоприятную для жизни. Нью-Йорк было бы неплохо немного децентрализовать. Сделать из него систему городских образований с соответствующим перераспределением торговых центров, рабочих мест, транспортного и дорожного хозяйства. Москва должна не просто копировать его опыт, а стремиться к идеальной модели. Я бы планировал Москву как созвездие небольших городов, потому что Москва — это не одна планета. Это пять или шесть планет.



Интересные города:
Барселона, Берлин, Богота, Ванкувер, Куритиба, Лондон, Мельбурн, Нью-Йорк, Пекин, Пермь, Сеул, Сингапур, Турин, Ямато

22. Александр Ложкин

Руководитель направления «Территориальное развитие» Института Сибири (Новосибирск)

1. Барселона, Берлин, Богота, Ванкувер, Куритиба, Лондон, Мельбурн, Нью-Йорк, Сеул, Турин.
2. Пекин, Пермь, Сингапур, Ямато.
3. Интересна и продуктивна двухуровневая система. В ней стратегический мастер-план (стратегия пространственного развития) является инструментом долгосрочного планирования и индикативного прогнозирования. Он разрабатывается на основе стратегии социально-экономического развития. При этом генеральный план становится директивным средне- и краткосрочным документом, конкретизирующим первые этапы стратегии в увязке с бюджетными циклами и инвестиционными возможностями. Документы стратегического и территориального планирования дополняются градостроительными регламентами, в том числе «смарт-кодами», муниципальными стандартами, правилами благоустройства и пр.
4. Вышеперечисленные.



Интересный город:
Пекин

23. Ма Линвей (Ma Liang Wei)

Вице-президент и старший планировщик Пекинского городского института (Китай)

1. Азиатские и европейские города в принципе очень сложно сравнивать, настолько велики культурные различия. Приведу один пример: в Нью-Йорке первый закон о зонировании (Zoning Resolution) был принят в 1916 году. В Пекине подобный документ утвержден только 10 лет

назад. Получается, Нью-Йорк опережает китайские города на сто лет…

2. —
3. Современные технологии предоставляют неограниченные возможности для выполнения самых разных задач, в том числе для сбора информации. Например, на основе электронной системы оплаты общественного транспорта мы можем оценить, сколько людей и как часто им пользуется.
4. Пекин, ввиду своей схожести с Москвой. В свое время советские проектировщики и архитекторы помогали создавать генплан Пекина. Возможно, именно этому он обязан своей кольцевой структурой.



Интересные города и регионы: Амстердам, Бордо, Копенгаген, Париж, Пекин, Рандстад, Роттердам, Токио, Цюрих

24. Вини Маас (Winy Maas)

Руководитель компании MVRDV, куратор образовательной программы Института медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка» (Нидерланды)

1. Каждый из передовых городов выделяется чем-то особенным. Например, Цюрих обязан своей эффективностью сильной институциональной системе, обеспечивающей проведение последовательной градостроительной политики. В Бордо, наоборот, за прогрессом последнего десятилетия стоит харизматичный лидер — мэр Ален Жюппе.

   Я бы также отметил Копенгаген, Амстердам и Роттердам. Историческое ядро Парижа также представляет собой интересную модель. Масштаб инноваций поражает: установка солнечных батарей на крышах, велосипедизация, строительство социального жилья в довольно стесненных условиях центра…

   Что касается городов с большой численностью населения, то среди них образцы для подражания найти сложнее. Большой Париж фрагментирован, но в целом неплохо организован. Достаточно хорошо спланирован Рандстад с его шестью миллионами жителей. Может быть, Токио. С помощью строительства инфраструктуры и применения законов о плотности (density laws) они добились многого. А ведь в агломерации Токио проживает около 30 миллионов человек. Но в целом размер все-таки имеет значение. Можно доказать, что город с населением в два миллиона функционирует лучше, чем город, где живет двадцать. Возможно, выход для огромных городов это децентрализация, деление на несколько небольших образований.
2. В Швейцарии есть документ, который называется Test Plannung — тест-планирование. Это крайне интересная модель, согласно которой прежде чем принимать какое-то градостроительное решение, нужно проконсультироваться, по крайней мере, с четырьмя–пятью урбанистами. Это не конкурс, а именно платные консультации. На основе различных критериев принимается решение,

которое затем выносится на обсуждение жителей. Очень интересно. Это единственная подобная модель в мире. Другой пример — Комитет красоты в Голландии. Это совет экспертов, который оценивает проекты исходя исключительно из эстетических соображений. Нельзя забывать и еще один инструмент планирования, также швейцарский. До начала строительства вы должны прямо на запланированном участке воспроизвести макет своего объекта в натуральную величину. И в конце концов, важным инструментом являются подзаконные акты и планы реализации. Например, если законом гарантируется подача воды или электричества к жилью, то на правительство ложится обязанность обеспечить финансирование, продумать инфраструктуру.

3. Рекомендовал бы обратить внимание на различные виды подачи: макеты, видеопроекции, трехмерные визуализации, выставочные форматы. В целом, современный язык проектирования должен ориентироваться на коммуникацию с разными заинтересованными сторонами, в том числе жителями.
4. По всей видимости, в последнее время Москва ориентировалась на «Большой Париж». Его отражение можно увидеть в проекте Большой Москвы. Кроме того, на мой взгляд, Москва имеет сходство с Пекином, главным образом благодаря кольцевой пространственной планировке.



Интересный город:
Париж

25. Питер Ньюман (Peter Newman)

Профессор сравнительного городского планирования, факультет архитектуры Вестминстерского университета (Великобритания)

1-4. На мой взгляд, мастер-планы сами по себе представляют не бог весть какую ценность. Гораздо важнее то, как они реализуются. С этой точки зрения сто́ит обратить внимание на Париж, особенно на то, как там соотносятся региональные и муниципальные планы, и на особенности планирования транспортной инфраструктуры.



Интересные города:
Амстердам, Милан, Париж

26. Виллем Салет (Willem Salet)
Профессор городского планирования Амстердамского университета (Нидерланды)

1. —
2. Выделю любопытные аспекты стратегий нескольких городов. В Амстердаме интересно прежде всего перспективное видение, заложенное в мастер-плане. В Париже — механизмы согласования интересов различных сторон, в том числе разных уровней власти. В Милане — то, как удалось мобилизовать общественность в процессе подготовки мастер-плана Citta di Citta (2005).
3. —
4. —



Интересные города:
Берлин, Нью-Йорк, Париж, Пекин, Токио

27. Саския Сассен (Saskia Sassen)
Профессор Колумбийского университета и Лондонской школы экономики и политических наук (США)

1. Есть много городов, достойных изучения. Париж интересен своими инновационными технологиями. Токио — огромный город, где транспорт работает как часы. Берлин удивляет своей культурной составляющей. Он открыл себя заново и теперь активно коммерциализует свой бренд культурной столицы. Нью-Йорк не перестает меняться: сейчас все внимание приковано к Бруклину.
2. —
3. Что касается инструментов, то существует целый набор возможностей, особенно цифровых, которые большинство городов используют в недостаточной мере. В этом плане впереди всей планеты Париж, который за последние несколько лет стал действительно инновационным городом. Есть ряд других новаций. Например, небезызвестные автобусы Millennium, особенно актуальные для южных мегаполисов. Дешево, эффективно, не требует много времени на внедрение — это не метро строить. А в Пекине работают над инфраструктурой, чтобы превратить трущобы в туристическую достопримечательность и тем самым создать новые возможности для живущих там бедняков. И таких примеров множество в городах, инновационных по каким-то отдельным направлениям.
4. —



Интересные города:
Астана, Барселона,
Берлин, Екатеринбург,
Лондон, Пермь

28. Сергей Сиваев

Профессор Высшей школы экономики, управляющий директор Федерального центра проектного финансирования (Россия)

1. Барселона, Берлин, Лондон.
2. Барселона, Лондон, Астана, Екатеринбург, Пермь.
3. Для меня это прежде всего План землепользования и застройки и программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры. И умение ими грамотно пользоваться.
4. Барселона, Берлин.



Интересные города:
Копенгаген, Лондон

29. Эндрю Торнли (Andrew Thornley)

Урбанист, профессор факультета географии и окружающей среды Лондонской школы экономики и политических наук (Великобритания)

1-4. Москве я бы посоветовал обратить внимание на Лондон, особенно на то, как там работают над ограничением числа автомобилей (плата за въезд в центр города и популяризация велосипедов). Стоит рассмотреть и стратегии устойчивого развития, заложенные в мастер-плане Копенгагена.



Интересные города:
Кейптаун, Медельин,
Нью-Йорк, Париж,
Рио-де-Жанейро,Сингапур

30. Вашингтон Фажардо (Washington Fajardo)

Архитектор, урбанист, президент Института мирового наследия в Рио-де-Жанейро (Бразилия)

1. Рио-де-Жанейро, Нью-Йорк, Кейптаун, Медельин и Сингапур.
2. План организации территорий (Territorial Organization Plan) Медельина, проект регенерации порта (Porto Maravilha) Рио-де-Жанейро, мастер-план района Хафен-Сити в Гамбурге.
3. Частно-государственное партнерство, стратегии по развитию сообществ (проекты и акции).
4. Мне кажется, что для Москвы было бы полезно изучить уже упомянутый проект Рио-де-Жанейро, а также опыт Большого Парижа и Нью-Йорка.



Интересные города:
—

31. Андреаш Фалуди (Andreas Faludi)
Профессор архитектуры в Делфтском техническом университете (Венгрия)

1-4. Не уверен, что мастер-план поможет решить проблемы, стоящие перед Москвой. По крайней мере, в двух изученных мной случаях крупномасштабного планирования — Национальное планирование в Голландии и Европейская перспектива пространственного развития — мастер-планы не сработали. Стратегия работает косвенно, путем убеждения. Как я часто повторяю, она формирует умы, а не места.



Интересные города:
Бостон, Куритиба, Портленд, Сингапур, Уси, Филадельфия.

32. Концзянь Юй (Kondjian Yu)
Генеральный директор и главный архитектор компании Turenscape, декан факультета архитектуры и ландшафтной архитектуры Пекинского университета (Китай)

1. Многие города проводят эффективную политику, исходя из собственных особенностей и целей развития. Например, Бостон и Сингапур придают большое значение концепции «умного города», Филадельфия — восстановлению городской среды, Портленд — сдерживанию расползания застройки. Электронная система управления общественным транспортом Куритибы копируется по всей Северной Америке. В китайском городе Уси был принят План IoT (Internet ofThings), подразумевающий активное оснащение физических объектов всевозможными цифровыми системами и датчиками, которые позволяют им взаимодействовать между собой и с городской средой без участия человека.
2. После того как мастер-план Куритибы 1965 года не смог противостоять быстрому разрастанию города и искажению модели кольцевого развития, был разработан новый мастер-план. В нем была предусмотрена система скоростного автобусного сообщения (BRT). Было организовано движение многосекционных, длинных «Метробусов» по выделенным полосам. Своей пропускной способностью, скоростью и надежностью «Метробусы» сопоставимы с метро.
3. Выделил бы концепции разумного роста (Smart Growth), «зеленой» инфраструктуры, «мягкого» девелопмета (Low Impact Development, LID).
4. Примерами для Москвы могут быть: Куритиба — с точки зрения транспорта, Бостон и Сингапур — разумного роста, Уси — информатизации города.

Таблица 1. Рейтинг интересных городов по результатам экспертного опроса

№ п/п	Город	Страна	Количество упоминаний
1	Лондон	Великобритания	12
1	Париж	Франция	12
3	Сингапур	Сингапур	11
4	Нью-Йорк	США	9
5	Барселона	Испания	8
5	Берлин (в том числе с Бранденбургом)	Германия	8 (2)
5	Пекин	Китай	8
5	Токио	Япония	8
9	Амстердам (в том числе в составе Рандстада)	Нидерланды	7 (1)
10	Ванкувер	Канада	6
10	Копенгаген (в том числе в составе Эресунна)	Дания (+ Швеция)	6 (2)
11	Бордо (в том числе с Тулузой)	Франция	5 (1)
12	Мельбурн	Австралия	4
12	Портленд	США	4
12	Сеул	Корея	4
15	Гонконг	Китай	3
15	Милан	Италия	3
15	Пермь	Россия	3
15	Турин	Италия	3
19	Куритиба	Бразилия	2
19	Лион	Франция	2
19	Манчестер	Великобритания	2
19	Мумбаи	Индия	2
19	Сан-Франциско	США	2
19	Стокгольм	Швеция	2
19	Шанхай	Китай	2
27	Астана	Казахстан	1
27	Березники (в том числе с Соликамском и Усольем)	Россия	1 (1)
27	Богота	Колумбия	1
27	Бостон	США	1
27	Брюссель	Бельгия	1
27	Вена	Австрия	1
27	Гамбург	Германия	1
27	Гуатенг	ЮАР	1
27	Дубай	ОАЭ	1
27	Екатеринбург	Россия	1
27	Калгари	Канада	1
27	Кейптаун	ЮАР	1
27	Куала-Лумпур	Малайзия	1
27	Лейпциг (в том числе с Дрезденом)	Германия	1 (1)
27	Мадрид	Испания	1
27	Медельин	Колумбия	1
27	Мюнхен	Германия	1
27	Осака	Япония	1
27	Рио-де-Жанейро	Бразилия	1
27	Роттердам	Нидерланды	1
27	Сан-Паулу	Бразилия	1
27	Стамбул	Турция	1
27	Уси	Китай	1
27	Филадельфия	США	1
27	Франкфурт	Германия	1

27	Цюрих	Швейцария	1
27	Чикаго	США	1
27	Шэньчжэнь	Китай	1
27	Штутгарт	Германия	1
27	Эдинбург	Великобритания	1
27 (58)	Ямато	Япония	1

Таблица 2. Распределение городов по странам

№ п/п	Страна	Количество упоминаний	Количество городов
1	Франция	19	4
2	США	18	6
3	Великобритания	15	3
3	Китай	15	5
5	Германия	13	7
6	Сингапур	11	1
7	Япония	10	3
8	Испания	9	2
9	Нидерланды	8	2
10	Канада	7	2
11	Дания	6	1
11	Италия	6	2
13	Россия	5	3
14	Австралия	4	1
14	Бразилия	4	3
14	Корея	4	1
14	Швеция	4	2
18	Индия	2	1
18	Колумбия	2	2
18	Швейцария	2	1
18	ЮАР	2	2
21	Австрия	1	1
21	Бельгия	1	1
21	Казахстан	1	1
21	Малайзия	1	1
21	ОАЭ	1	1
21 (26)	Турция	1	1

Луис
Альбрехтс

Новый взгляд на стратегическое (пространственное)планирование[1]

Strategic (spatial) planning reexamined

Введение: возрождение стратегического планирования

В 1960-х и 1970-х годах стратегическое пространственное планирование в ряде стран Запада развивалось в направлении системы комплексного планирования на различных административных уровнях. В 1980-х годах мы наблюдали некоторое отступление от стратегического планирования, что объяснялось не только неприязнью неоконсерваторов к самой идее плана, но также и постмодернистским скептицизмом. При этом в обоих случаях прогресс понимался как непредсказуемое явление (Healey, 1997a). В центре внимания оказывалось не городское и региональное планирование, а отдельные проекты (Motte, 1994; Secchi, 1986), главным образом связанные с возрождением пришедших в упадок городских кварталов и территорий, а также нормативное регулирование землепользования.

Увеличение сложности и масштабов задач, постоянно возрастающее беспокойство по поводу слишком быстрого и очевидно беспорядочного развития территорий (Breheny, 1991), проблемы их фрагментации, резкий рост внимания к вопросам экологии (на всех уровнях — от местного до глобального; Breheny, 1991), вновь возросший интерес к перспективному мышлению (Friedmann, 2004; Newman and Thornley, 1996) и желание вернуться к более реалистичным и эффективным методам — все эти факторы существенно расширили повестку дня. В ответ на эти вызовы к концу тысячелетия в Европе вновь вошли в моду стратегические подходы и системы, а также перспективные планы развития городов, городских районов и обширных регионов (Albrechts, 1999; Albrechts et al., 2003; CEC, 1997; Healey et al., 1997; Kunzmann, 2013; Pascual and Esteve, 1997; Pugliese and Spaziante, 2003; Salet and Faludi, 2000). Поскольку, как мы знаем, «одного самого лучшего» способа стратегического планирования попросту не существует, задача этой статьи — предложить еще одно измерение в системе ценностей, подходов и процессов. Поэтому мы вновь обращаемся к понятию стратегического (пространственного) планирования, выделяя его отличия от традиционного территориального планирования и опираясь на принципы стратегического мышления, разработанные в сфере бизнеса. При этом мы основываемся как на теоретических представлениях, так и на практическом опыте.

1 Актуализированная редакция. Первая публикация: Albrechts L. (2004) ‘Strategic (spacial) planning reexamined,’ in *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 31. pp. 743–758.

In the 1990s a strategic approach to the organization of space at different levels of scale became more prevalent. Increasingly, it is being assumed that the solutions to complex problems depend on the ability to combine the creation of strategic visions with short-term actions. The creation of strategic visions implies the design of shared futures, and the development and promotion of common assets. Moreover, all of this requires accountability within a time and budgetary framework and the creation of awareness for the systems of power.

Delivering on these new demands implies the development of an adapted strategic planning capacity and a shift in planning style in which the stakeholders are becoming more actively involved in the planning process on the basis of a joint definition of the action situation and of the sharing of interests, aims, and relevant knowledge. In this paper I aim to provide building blocks for such an `alternative' strategic (spatial) planning approach. It is based on two different sources. The first source is critical planning literature and strategic thinking in business, which will be used to broaden the scope of the concept. The secondsource consists of European strategic planning practices.

Планирование землепользования

Цели

Планирование землепользования (территориальное планирование) прежде всего заключается в основанном на качественных критериях комплексном подходе к географическому положению, интенсивности, форме, масштабам и гармонизации развития территорий, необходимом для различного использования пространства: жилье, промышленность, рекреация, транспорт, образование, природа, сельское хозяйство, культура (см. также Chapin, 1965; Cullingworth, 1972). С этой точки зрения план землепользования (land-use plan) воплощает в себе предложение о том, как именно земля должна быть использована ввиду расширения и реструктуризации, которые произойдут в будущем.

Классификация систем планирования землепользования в Европейском союзе

У различных европейских систем планирования землепользования есть общие корни. Во многих странах — членах ЕС первые законодательные акты по вопросам планирования появились в начале XX века в ответ на растущее давление со стороны девелоперов и возникновение проблем в результате стремительного и никак не организованного развития территорий. Из-за культурных, институциональных и законодательных различий в ЕС появилось множество разных систем планирования и связанных с ними традиций. Компендиум систем и политики в области пространственного планирования ЕС (CEC, 1997) различает стратегическое планирование на региональном или национальном уровне и планирование землепользования на уровне муниципалитета или функционально определенной городской территории. Недавняя практика (Albrechts et al., 2001; 2003; Healey et al., 1997; Pascual and Esteve, 1997; Kunzmann, 2013; Pugliese and Spaziante, 2003; Salet and Faludi, 2000), тем не менее, показывает, что стратегическое планирование активно реализуется и на уровне отдельных городов или агломераций.

Планирование землепользования на уровне муниципалитета или функционального городского района (что типично для Греции, Франции, Италии и Швеции) осуществляется в основном с помощью комплексных инструментов (генеральных планов), а также с помощью инструментов нормативного регулирования. В Бельгии, кроме того, применяется зонирование землепользования для субрегионов.

Генеральные планы охватывают как минимум всю территорию, находящуюся в ведении местного органа власти, и устанавливают общие модели землепользования и развития инфраструктуры на данной территории с помощью зонирования или карт выделения земельных участков. В таких случаях нормативные (регламентные) документы по планированию распространяют свое действие на территорию полностью или частично и подробно определяют назначение земельных участков.

Все государства — члены ЕС, за исключением Великобритании и Ирландии, используют детальные инструменты планирования (для зонирования, надзора за строительной деятельностью и реализации проектов), которые играют ключевую роль в определении направлений развития территорий и физической инфраструктуры, а также форм и масштабов такого развития.

Генеральные планы и нормативные документы могут быть обязательными или предусматривать возможность выбора (см. CEC, 1997). В первом случае они являются юридическими документами, носящими директивный характер. Они обычно не имеют фиксированных сроков действия и могут быть изменены только путем принятия новых аналогичных документов. В директивной системе отношение между политикой и контролем определяется с помощью подробного плана землепользования. Результаты сравниваются с исходными намерениями так же, как это происходит с архитектурными чертежами здания. Этот подход называется «конформистским» (Barrett and Fudge, 1981). В случае дискреционной системы, предполагающей возможность выбора, каждое решение принимается на административном уровне, а в плане содержатся только общие параметры развития территории. Этот подход называется «функциональным» (см. Mastop and Faludi, 1997). Великобритания — самый яркий пример страны, в которой применяется последняя система. Соответственно, директивная система отличается большей юридической определенностью, а дискреционная система — заметно меньшей.

За подготовку планов обычно отвечают местные органы власти, и во многих странах ЕС (за исключением Греции) полномочия по их утверждению также делегируются на местный уровень. В отдельных случаях планы, разработанные на местном уровне, подлежат формальному утверждению на другом уровне власти (региональном или центральном).

Текущая подготовка планов во всех странах обязательно предполагает консультации с органами власти других уровней, административными органами и ведомствами. Также принято проводить консультации с общественностью (в самом широком смысле этого понятия), но методы их проведения в разных государствах существенно различаются. В странах Скандинавии эта традиция глубоко укоренилась, в то время как в других странах (Греции, Италии и Португалии) она остается формальной и ограниченной по масштабам.

Критика планирования землепользования

Традиционное планирование землепользования, будучи по сути более пассивным, прагматическим и локальным, направлено на контролирование землепользования посредством системы зонирования. Регулирование

землепользования, которое в Европе обычно основано на планах (Davies et al., 1989), позволяет направлять развитие территорий в определенную сторону. Таким образом, разрешения на строительство выдаются (или не выдаются) с учетом соответствия (или несоответствия) предлагаемого проекта утвержденному плану землепользования и соответствующим нормативным актам. Тем самым план землепользования препятствует нежелательному развитию, но не обеспечивает желательное развитие, когда оно необходимо. Исследователи (Cullingworth, 1993) противопоставляют эту европейскую традицию системам зонирования в США, которые основаны на определенных правах собственности на земельные участки, а не на управлении развитием конкретных территорий (см. также Healey, 1997b). Подход к планированию в рамках одного политического поля (то есть пространственного планирования) сталкивается с ожесточенным сопротивлением со стороны других, обычно более могущественных, политических полей. Планы землепользования имеют формальный статус и выступают в качестве официального руководства к действию. Однако когда дело доходило до практических действий, другие политические поля, которые должны их поддерживать имеющимися у них бюджетными и техническими ресурсами, могли при желании легко саботировать пространственные планы (Kreukels, 2000; Scharpf and Schnabel, 1978). Более того, становилось все более очевидно, что ряд различных целей планирования, таких как связный, удобный и компактный город, к которому долго стремились планировщики, не может быть достигнут исключительно посредством планирования физических объектов (Hart, 1976). То, что в ЕС особо подчеркивается юридически обязательный характер большинства планов землепользования, с одной стороны, обеспечивает правовую определенность, но с другой — делает планы все более жесткими и негибкими и уменьшает их способность реагировать на изменяющиеся обстоятельства. Всеохватный характер большинства планов землепользования вступает в противоречие со все более ограниченными ресурсами. Кроме того, большинство планов землепользования посвящено в основном «физическим» аспектам и «физическому» решению социальных и экономических проблем. Тем самым они часто абстрагируются от реальных, исторически обусловленных параметров человеческой деятельности и необоснованно предполагают наличие неких трансцендентных оперативных норм. Подготовка планов с совместным участием основных заинтересованных сторон и вовлечение «слабых» групп в процесс планирования землепользования (за исключением отдельных случаев, например Финляндии) практически отсутствуют. Необходимо поставить под вопрос всю систему противостояния, переговоров, уступок, компромиссов и тупиковых ситуаций, которые обычно характеризуют процесс планирования.

Судя по многим признакам, системы всех стран ЕС движутся в сторону открытости и гибкости в определении конкретных типов землепользования (CEC, 1997), а также стремятся адекватнее реагировать на меняющиеся социальные и экономические условия и процессы реорганизации правительства.

Литература по вопросам стратегии и стратегического планирования

Единых и общепризнанных определений понятий «стратегия» и «стратегическое планирование» не существует. Различные теоретики и практики используют эти термины по-разному. Мой выбор источников основан на желании найти основания для расширения перспективы.

Исторические корни

Само слово «стратегия» пришло из военной сферы. Словарь Уэбстера (Webster, 1970, p. 867) определяет стратегию как «науку и искусство использования политических, экономических, психологических и военных сил страны или группы стран с целью обеспечения максимально возможной поддержки утвержденной политики в мирное или военное время». В данном случае военные аспекты значения слова «стратегия» нас не интересуют.

По мнению экспертов (см. Kaufman and Jacobs, 1987), стратегическое планирование возникло в 1950-х годах в частном секторе. Его появление связано с потребностями быстрорастущих и изменяющихся корпораций эффективно планировать свои действия и свое будущее в условиях все большей неопределенности. В начале 1970-х годах руководители администрации США проявляли все больший интерес к стратегическому планированию на фоне нефтяного кризиса, демографических сдвигов, изменения общественных ценностей, растущей волатильности экономики и других драматических изменений (Eadie, 1983; Bryson and Roering, 1988). В начале 1980-х гг. ряд экспертов в США призывали местные администрации и власти штатов использовать принципы стратегического планирования, разработанные в частном секторе (Kaufman and Jacobs, 1987).

Согласно Х. Мастопу (Mastop, 1998), первые признаки стратегического пространственного планирования на северо-западе Европы появились еще в 1920-х и 1930-х годах. Он тесно связывает концепцию стратегического пространственного планирования с идеей современного национального государства. В таком государстве стратегическое планирование используется для направления деятельности других субъектов (различных органов власти, секторов экономики и частных игроков). Разница в происхождении и традициях планирования в США и Европе обусловлена «этатистскими» взглядами во многих послевоенных европейских государствах, которые, в свою очередь, тесно связаны с различными аспектами политики обеспечения социального благосостояния (Batley and Stoker, 1991; Esping-Anderson, 1990; цит. в Healey, 1997a).

Поиск оснований в литературе по бизнесу и планированию

В США издан огромный массив литературы по вопросам использования стратегии и стратегического планирования в коммерческих и некоммерческих организациях. В Европе число таких изданий также постоянно растет. Некоторые исследователи (Mintzberg et al., 1998) завершают исторические обзоры разработки стратегии, подчеркивая, что прежде всего она касается процессов[2] и содержания, статики и динамики, ограничений и вдохновения, когнитивных и коллективных феноменов, планируемого и эпирического,

2 Для некоторых (Healey, 1997a) этот процесс является социальным, для других (Kunzmann, 2000) — управляется государственным сектором.

	Проектные планы	Стратегические планы
Предмет	Материальный	Решения
Взаимодействие	До момента принятия	Постоянное
Будущее	Закрытое	Открытое
Временной охват	Ограничен этапами	Зависит от проблем
Форма	Окончательная схема	Протокол последнего совещания
Результат	Определенный	Общие принципы

Проектные и стратегические планы. Источник: Faludi and Van der Valk, 1994, p. 3
Project plans and strategic plans (Faludi and Van der Valk, 1994, p. 3)

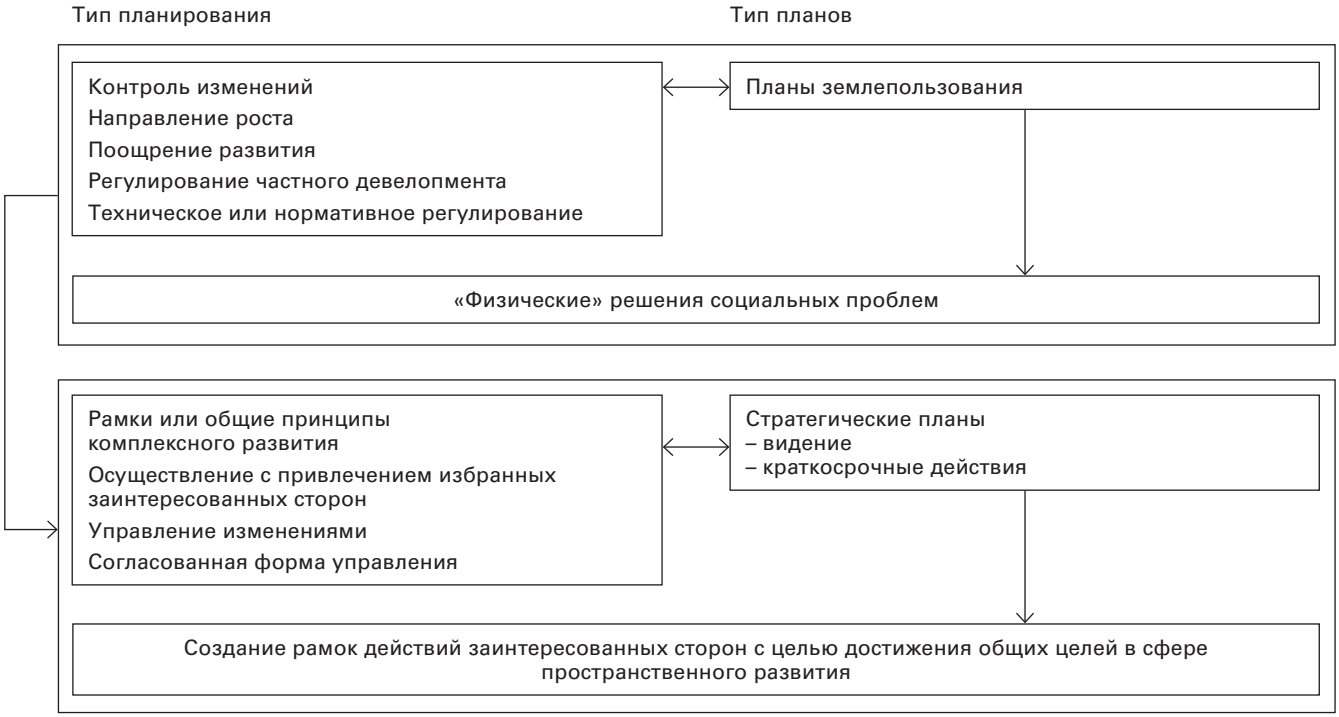
экономики и политики. Дж. Куинн (Quinn, 1980) ссылается на несколько исследователей, которые сформулировали исходные критерии оценки стратегии: четкость, мотивирующее воздействие, внутренняя непротиворечивость, совместимость со средой, соответствие наличным ресурсам, уровень риска, степень соответствия зачастую противоречащим друг другу личным ценностям ключевых игроков, временной горизонт планирования, гибкость, практическая осуществимость, внимание к ключевым понятиям, а также наличие убежденных лидеров (см. также Poister and Streib, 1999). Другие (Bryson, 1995; Bryson and Roering, 1988; Poister and Streib, 1999) подчеркивают необходимость согласия основных заинтересованных сторон (внутренних и внешних и желательно обладающих правом принимать ключевые решения), важность учета внешних сил и тенденций, необходимость активного привлечения руководителей высшего уровня, формулирования долгосрочного видения (Kunzmann, 2000, 2013; Mintzberg, 1994; Mintzberg et al., 1998), учета практических аспектов реализации, обеспечения поддержки планов (см. также Albrechts, 1995; Granados Cabezas, 1995; Van den Broeck, 1996), а также политических реалий. Исследователи (Faludi and Korthals Altes, 1994; Faludi and Van der Valk, 1994, с. 3) проводят различие между проектными планами и стратегическими планами. Стратегические планы определяются как общие рамки. Их необходимо рассматривать в качестве инструмента, помогающего принимать последующие решения. Проектные планы конкретны и содержат недвусмысленные

инструкции по осуществлению действий. С точки зрения В. Гранадоса-Кабезаса (Granados Cabezas, 1995), стратегическое планирование должно учитывать новые тенденции, проблемы и неожиданности, оно должно быть сосредоточено на открытых возможностях и использовать их.

В поисках эффективного и приемлемого взгляда на стратегическое планирование

Если учесть опыт, накопленный в бизнесе, практики планирования и исследования в этой области, можно принять следующую точку зрения на предмет стратегического планирования: стратегическое пространственное планирование проводится по инициативе государственного сектора (Kunzmann, 2000), является планированием общества и пространства (см. подчеркнутое внимание к социальным аспектам в Healey, 1997a). Через этот процесс реализуется видение того, какой является данная территория в настоящее время и какой она станет в будущем. Необходимо описать характеристики методов стратегического планирования. Первая характеристика заключается в том, что стратегическое планирование по необходимости должно концентрироваться на ограниченном числе проблем (Bryson and Roering, 1988; Poister and Streib, 1999; Quinn, 1980); оно должно основываться на критическом подходе к среде, определяя ее сильные и слабые стороны в контексте возможностей и угроз (Kaufman and Jacobs, 1987); оно исследует внешние тенденции, движущие силы (Poister and Streib, 1999) и доступные ресурсы (Quinn, 1980); оно определяет и объединяет основные заинтересованные стороны (в государственном и частном секторах) (Bryson and Roering, 1988; Granados Cabezas, 1995); оно обеспечивает широкое (многоуровневое) управление и разнообразное (государство, хозяйствующие субъекты, гражданское общество) участие в процессе; оно разрабатывает (реалистичное) долгосрочное видение или перспективы и стратегии (Healey, 1997a; 1997b; Kunzmann, 2000; см. также Mintzberg, 1994) на различных уровнях (Albrechts et al., 2003; Quinn, 1980) с учетом структур власти (Albrechts, 2003a; Poister and Streib, 1999; Sager, 1994), факторов неопределенности (Friend and Hickling, 1987; Quinn, 1980) и конкурирующих ценностей; оно разрабатывает структуры планирования и образы содержания (Mintzberg et al., 1998), а также системы принятия решений (Faludi and Van der Valk, 1994) для воздействия на пространственные изменения и управления ими (Healey, 1997b); оно касается порождения новых идей (Mintzberg et al., 1998) и процессов, с помощью которых эти идеи претворяются в жизнь (Mintzberg, 2002), создавая условия для взаимопонимания, достижения соглашений, организации и мобилизации участников с целью оказания влияния в различных областях (Healey, 1997a); и, наконец, оно сконцентрировано (как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе) на принятии решений (Bryson, 1995), осуществлении практических действий (Faludi and Korthals Altes, 1994; Mintzberg, 1994), достижении результатов (Poister and Streib, 1999) и реализации (Bryson, 1995; Bryson and Roering, 1988) и включает в себя механизмы мониторинга, обратной связи и пересмотра.

Для некоторых (см. Mintzberg, 1994) этот взгляд на стратегическое планирование может показаться слишком



От традиционного планирования землепользования к стратегическому планированию
From traditional land use planning to strategic planning

широким. Тем не менее обширный практический опыт, зафиксированный в литературе по планированию (Albrechts et al., 2001; 2003; Healey et al., 1997; Pascual and Esteve, 1997; Pugliese and Spaziante, 2003), можно приводить в качестве аргумента в пользу широкого охвата. Эта точка зрения также подразумевает, что стратегическое (пространственное) планирование не является единой концепцией, процедурой или инструментом. На самом деле это набор концепций, процедур и инструментов, которые должны быть тщательно адаптированы к конкретной ситуации для достижения желаемых результатов (Bryson and Roering, 1996). Стратегическое планирование в той же степени касается процесса создания институтов и мобилизации, сколь и разработки содержательных теорий. Содержание связано со стратегическими проблемами, выбранными в ходе процесса. В Европе природоохранная повестка дня отчасти связана с особым вниманием, которое экологическое движение уделяет вопросам устойчивого использования ресурсов, а отчасти — с гражданскими движениями, члены которых заинтересованы проблемами качества жизни на конкретных территориях (см. Hall and Pfeiffer, 2000) и ценностью их разнообразия (Healey, 1997a). «Устойчивое развитие» стало широко используемым понятием, отражающим потенциал создания стратегии «с положительной суммой», объединяющей экономические, экологические и социальные цели в их пространственном выражении. В этом отношении она становится более важной, чем вопросы землепользования как такового. Внимание к «конкретной территории», в свою очередь, связано с политической и культурной динамикой, направленной на переоценку значимости региональной или местной идентичности и ее образов в условиях европейской «интеграции» и глобализации.

Термин «пространственное» заставляет обсудить следующие вопросы: о какой территории идет речь? какая ситуация имеется в виду — статическая или динамическая? необходимо ли создать особые «места» и объекты и управлять ими? каковы взаимосвязи между различными видами деятельности, осуществляемыми на данной территории? есть ли физические точки существенных пересечений в рамках этой территории? (см. также Healey, 2004). Внимание к пространственным отношениям обеспечивает более эффективную интеграцию различных повесток дня (экономической, экологической, культурной и социальной) в той мере, в которой эти повестки дня воздействуют на территории и соотношение требований развития территорий с конкретными инвестиционными программами и практикой регулирования (Albrechts et al., 2003; см. также Wilkinson and Appelbee, 1999).

Стратегические рамки и представления о перспективах территориального развития дополняют конкретные проекты развития и обеспечивают для них общий контекст. Они также позволяют переносить повестку дня и подходы к решению проблем с национального или регионального уровня вниз на муниципальный или с муниципального вверх на региональный/национальный. Этот поиск новых масштабов формулирования политики и политических концепций также связан с попытками расширить круг игроков, участвующих в политическом процессе, создавать новые

альянсы и партнерства заинтересованных сторон и организовывать процессы консультаций (Albrechts et al., 2001; 2003; Healey et al., 1997). Внимание к конкретной территории также создает плодотворную основу для поощрения органов власти разного уровня к совместной работе (многоуровневое управление) и вступлению в партнерские отношения с игроками, выполняющими различные функции в экономике и гражданском обществе (Albrechts, 1999; Fürst, 2001; Kunzmann, 2001a).

Способность системы стратегического пространственного планирования обеспечить желательный результат зависит не только от самой системы, но также и от лежащих в ее основе условий (см. также Mintzberg, 1994). Эти условия, включая отношение к пространственному планированию широкой общественности, экспертных сообществ и политическую волю институтов, от которых зависит процесс (Granados Cabezas, 1995), влияют на способность систем планирования осуществить выбранные стратегии. Сами шаги, необходимые для обеспечения и реализации желательных пространственных результатов, различны и зависят от базовой структуры.

Эта нормативная точка зрения дает существенно иную картину по сравнению с традиционным планированием землепользования в отношении планов (стратегические планов), типа планирования (установление общих рамок) и типа управления (согласованная форма управления). Ее целью является создание рамок для деятельности заинтересованных сторон, помогающих достичь их общих целей в сфере пространственных изменений.

Исходные принципы и точки отсчета

Ведущаяся сейчас во многих частях Европы работа по созданию стратегий для городов, городских районов и целых регионов (Albrechts et al., 2001; 2003; Healey et al., 1997; Pascual and Esteve, 1997; Pugliese and Spaziante, 2003; Salet and Faludi, 2000) переориентирует пространственное планирование — оно станет более стратегическим. Эта работа часто предполагает создание новых институциональных площадок в рамках правительственных структур, которые сами по себе постоянно меняются. Причины их создания различны, но обычно они возникают, чтобы сформулировать целостную пространственную логику регулирования землепользования, защиты ресурсов, направления деятельности, более открытого типа управления, обеспечения устойчивости, а также инвестиций в регенерацию и инфраструктуру. Как и в случае планирования вообще, в рамках стратегического планирования существуют различные традиции.

Ценности и видение будущего

Чтобы обеспечить в ходе планирования большее внимание к содержанию плана, вводятся понятия (De Jouvenel, 1964; Ozbekhan, 1969) содержательной рациональности (Mannheim) или ценностной рациональности (Weber). Это необходимо для противовеса исключительно инструментальной рациональности, которая предусматривает анализ трендов и их экстраполяцию, чтобы сформулировать концепции социального и экономического будущего. Привлечение ценностей (например, качества пространства и пространственной подчиненности) — один из способов описания того места, где мы хотим жить или считаем,

что нам следует жить. Ценности и образы того, чего общество хочет достичь, определяются в ходе процесса планирования. Они создаются не изолированно, но в заранее определенном и осмысленном контексте, основаны на традициях убеждений и практики и пересматриваются, реконструируются и создаются вновь посредством коллективного опыта (см. Ozbekhan, 1969; а также Elchardus et al., 2000, с. 24; Foucault, 1980, с. 11). Таким образом, введение ценностной рациональности является непосредственной реакцией в противовес будущему, которое экстраполирует прошлое и сохраняет статус-кво. Это означает, что время течет от «изобретенного» будущего, которое бросает вызов устоявшимся представлениям, в направлении переживаемого настоящего и внутрь его. Это означает изобретение мира, который в ином случае не смог бы возникнуть (Mintzberg et al., 1998; Ozbekhan, 1969). Таком образом стратегическое планирование «создает» образ будущей среды, но все решения принимаются в настоящем. Для того чтобы в любой момент принимать наиболее оптимальные решения, процесс стратегического планирования должен учитывать происходящие изменения. Стратегическим должно быть не только планирование, но и управление. Это «созданное будущее» необходимо поместить в конкретный контекст (экономический, социальный, политический и властный), место, время, а также определить масштабы планирования в отношении конкретных проблем и конкретной комбинации игроков. При этом все должно быть основано на осмыслении и понимании прошлого.

Инклюзивность и подотчетность

В мире существует множество традиций и коллективных представлений. Точно так же существует много образов того, чего сообщества людей хотели бы достичь (см. Weeks, 1993). Возможности для воплощения этих образов в разных сообществах не являются равными. Некоторые индивидуумы и группы людей обладают более значительными ресурсами и властью, которые позволяют им успешнее работать над воплощением желательных для них образов. Чтобы наделить властью носителей образов, процесс планирования должен обеспечить возможность принимать во внимание не только материальные интересы, но также заботы и чаяния людей, в том числе недовольство тех из них, кто вырос в мире предубеждений и исключенности, кто вырос «посторонним» или «другим» (Forester, 1989; Healey, 1997b). В основе этого процесса лежит демократическая борьба за включенность в демократические процедуры, за прозрачность действий правительства, за ответственность государства и субъектов планирования перед гражданами, в интересах которых они работают, за право граждан быть услышанными и вносить творческий вклад в решения, затрагивающие их интересы в проблемах различных уровней и различных масштабов, а также за снижение или искоренение неравенства в структурах власти между социальными группами и общественными классами (см. также Friedmann and Douglas, 1998). В этой связи исследователи (Forester, 1989, и Albrechts, 1999) подчеркивают, что планирование не является исключительно техническим инструментом: осуществляющие планирование субъекты несут ответственность не только за свою «эффективность»,

но и за равноправие в достижении данных (и предположительно хорошо определенных) целей. Планировщики должны быть чем-то большим, чем простые лоцманы, ответственные за следование судна по нужному курсу, — они должны полноценно участвовать в прокладывании этого курса (Forester, 1989) и формировании направления изменений, используя свою способность предвидеть, и противостоять силам, которые могут, неправомерно применив свои полномочия, свести демократический процесс планирования к пустой формальности.

Открытый диалог, подотчетность, сотрудничество с другими структурами и формирование консенсуса сегодня стали основными императивами. Открытый диалог может обеспечить определенные преимущества, поскольку он позволяет привлечь новых людей и новые идеи и создать новые социальные связи, а также сформировать новые платформы, на которых проходит формулирование стратегий (см. Bryson and Crosby, 1992). Институциональные возможности территорий или сообществ людей появляются именно на этих платформах, особенно если учитывать неравный баланс властных полномочий. Более того, такие платформы могут способствовать процессам и обеспечить некоторые исходные формы социальных оснований, отражающих требования плюрализма и разнообразия (см. Sandercock, 1998). Движение в сторону более прямых форм демократии и усиление значимости дискуссий, публичных обсуждений и подотчетности опасны тем, что демократическое участие общественности станет все более и более зависимым от знаний и навыков, которыми обладают только наиболее образованные из ее представителей (см. Benveniste, 1989, с. 67). Это движение может привести к превращению социально-экономического неравенства в политическое. Исследования случаев привлечения широкой общественности к местным референдумам (Elchardus et al., 2000) показывают, что среди их участников более образованные члены сообщества встречались в 12 раз чаще, чем в средней выборке обычного населения. Поэтому обычные граждане и лишенные прав группы нуждаются в полномочиях (см. Friedmann, 1992), необходимых для преодоления структурных элементов неравного доступа к ресурсам и их распределению, а также для снятия проблемы неравенства, связанного с социальной ролью, классовой принадлежностью, уровнем образования, формальным статусом, половой принадлежностью и уровнем финансового благосостояния.

Альтернативный процесс

Макроструктура

Предлагаемый здесь подход к стратегическому (пространственному) планированию предусматривает уход от понимания управления как силы, мобилизующей государственный сектор и решающей проблемы, и переход к пониманию управления как способности обосновать поиск творческого и различающегося на разных территориях решения проблем и достижения целей через мобилизацию множества игроков, обладающих разными и даже конкурирующими интересами, целями и стратегиями (см. также Balducci and Fareri, 1999). Это требует принципиального поиска

взаимовыгодных решений и привлечения всех игроков на основе равенства.

Применение обсужденных выше принципов требует разработки альтернативной способности к стратегическому планированию, которая обеспечивает — в условиях открытости и творчества — конструирование альтернативных образов будущего и реагирование на растущую сложность, новые требования к традиционной представительной демократии, а также на доминирующие структуры власти.

Стратегическое планирование сосредоточено на разработке взаимовыгодной диалектики между структурным развитием «сверху вниз» и локальной уникальности «снизу вверх». Действительно, если использовать только централизованный подход «сверху вниз», неизбежно возникает угроза разрушить локальный, исторически сложившийся и аккумулированный массив знаний и представлений и потенциал для развития, а односторонний подход «снизу вверх» приводит к отрицанию или как минимум недооценке связей между локальными традициями и структурными макротенденциями (Albrechts and Swyngedouw, 1989). Стратегическое планирование предполагает выбор и ориентировано на решение действительно важных проблем. Поскольку сделать абсолютно все необходимое в принципе невозможно, термин «стратегическое» подразумевает, что одни решения и действия считаются более важными, чем другие. Стратегическое планирование связано с осуществлением. Действие должно иметь место! Оно рассматривается как система намерений, политических заявлений, планов, программ, движений (в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе), решений и выделения ресурсов, определяющая политику, конкретные действия и обоснования этих действий с точки зрения различных заинтересованных частей общества (Bryson and Crosby, 1992, с. 296). Оно подчеркивает необходимость найти эффективные связи между политическими властями и исполнителями (должностными лицами, отдельными гражданами, гражданскими организациями, частными компаниями и государственными учреждениями) (см. Albrechts, 2003b; Hillier, 2002). Стратегическое пространственное планирование — не просто реакция на внешние силы, но одна из сил, обеспечивающая перемены. Этот подход к стратегическому планированию нельзя понимать так, как будто его подходы и практика не учитывают вопросов, связанных с понятиями социального класса, гендера, возраста, расовой и этнической принадлежности (Albrechts, 2002; Sandercock, 1998).

Все эти факторы, само собой, влияют на роли, положение и навыки субъектов стратегического планирования. В отдельных случаях они играли роль катализаторов (Albrechts, 1999; Mintzberg, 1994), противовесов или инициаторов изменений (Albrechts, 1999; Krumholz, 1982). Они мобилизуют окружающих и создают альянсы. Они формулируют реальные политические возможности, на практике постигая не только то, что является эффективным, но и то, что является сущностно важным. Они обосновывают изменения и отказываются от безучастного наблюдения и роли нейтральных исполнителей жестко заданных и предположительно хорошо определенных кем-то планов.



Возможная макроструктура общего процесса стратегического планирования
Possible macrostructure for the overall strategic planning process.

Стратегическое планирование не является плавным перетеканием от одного этапа к другому. Это динамичный и творческий процесс. Новые точки зрения и факты, которые стали известны только сегодня, вполне способны трансформировать некоторые решения, принятые вчера.

Четырехаспектный подход

Четырехаспектный подход основан на взаимодействии четырех типов рациональности: ценностной рациональности (разработка альтернативных образов будущего), коммуникативной рациональности (вовлечение в процесс частных и государственных игроков), инструментальной рациональности (поиск наилучшего способа решения проблем и достижения желательного будущего) и стратегической рациональности (четко сформулированная стратегия для организации отношений власти) (см. Albrechts, 2003a).

Четыре аспекта (Albrechts et al., 1999; см. также Van den Broeck, 1987; 2001) можно рассматривать как рабочие направления: одно для видения, второе — для краткосрочных и долгосрочных действий, третье — для привлечения ключевых игроков, и, наконец, четвертое — для обеспечения более постоянного процесса (в основном на местном уровне), где в принятии решений участвует широкая общественность (см. рис. 3). Предлагаемые аспекты нельзя рассматривать линейно. Контекст задает условия осуществления процесса планирования, но при этом сам оформляется и изменяется в процессе (см. Dyrberg, 1997). В первом аспекте акцент делается на долгосрочном видении. Видение интерпретируется (коммуникативная рациональность)

по отношению к общественным ценностям (ценностная рациональность), которые исторически характерны для определенной среды (см. Ozbekhan, 1969). Создание видения — сознательное действие, цель которого представить ценности и смыслы будущего. В центре этих ценностей и смыслов находится власть (стратегическая рациональность). Чтобы избежать утопизма, в первом аспекте учтены взгляды авторитетных социальных критиков (Harvey, Friedmann, и Krumholz).

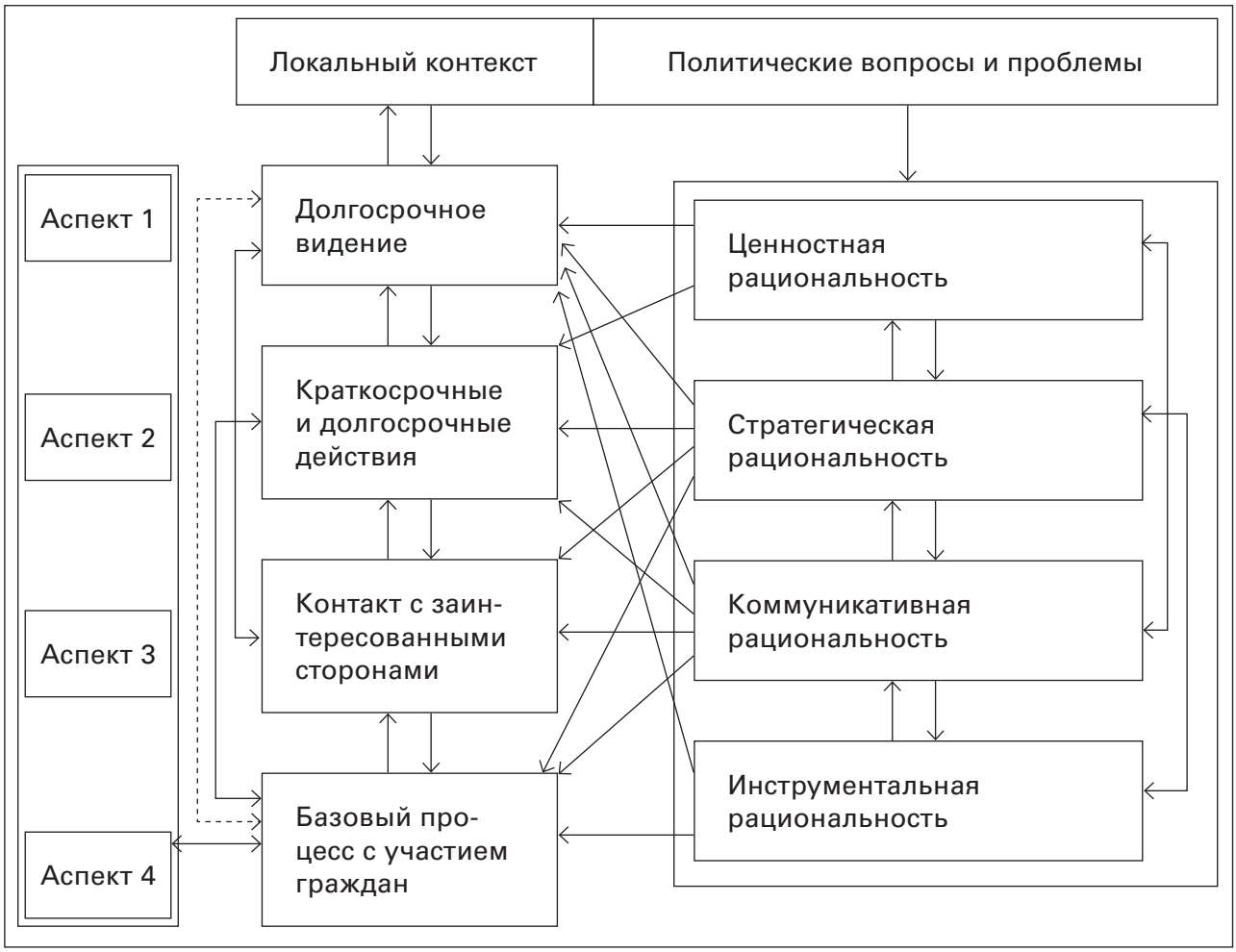
В аспекте 2 акцент делается на создании доверия посредством практического решения проблем в непосредственной краткосрочной перспективе. Действовать следует таким образом, чтобы будущее соответствовало видению, сформулированному в аспекте 1. Проблемы также решаются в тесной связи с этим видением. В этом аспекте все четыре типа рациональности вступают в тесное взаимодействие.

Поскольку пространственное планирование практически неспособно конкретизировать стратегии, в рамках аспекта 3 привлекаются значимые игроки с учетом того вклада, который они способны внести, их процедурных компетенций и той роли, которую они могут принять в утверждении планов, привлечении поддержки планов и обеспечении их легитимности. И технические компетенции, и полномочия по выделению ресурсов, необходимых для осуществления предполагаемых действий, обычно распределены между рядом различных секторов, игроков и учреждений. Поэтому здесь прежде всего необходима интеграция трех измерений: содержательного, организационного и инструментального (законодательные и бюджетные вопросы).

Четвертый аспект касается постоянного процесса обеспечения инклюзивности и наделения граждан полномочиями для участия в принятии значимых решений (Forester, 1989; Friedmann, 1992). В ходе этого процесса граждане знакомятся с представлениями и точками зрения друг друга и оценивают свои собственные точки зрения. Таким образом можно накопить опыт взаимопонимания и своего рода «социальный и интеллектуальный капитал» (см. Innes, 1996; а также более критическую точку зрения в Mayer, 2003).

Окончательный продукт включает анализ основных процессов, определяющих среду, в которой мы живем, динамичное, комплексное и сформулированное видение (общие рамки), краткосрочный и долгосрочный план действий, бюджет и план осуществления. С помощью учета ценностной рациональности этот подход становится чем-то большим, чем обычное вероятностное планирование (см. в Alexander, 1988; Sager, 1994). Результатом процесса становится консенсус или несогласие между ключевыми игроками. Для осуществления процесса необходима готовность к действию (обязательства осуществлять действия), которая предполагает, что субъекты планирования, граждане, частный сектор и различные уровни государственного управления вступают в моральные, административные и финансовые соглашения с целью соответствующих действий (по вопросам общественного договора и коллективных соглашений о пространстве см. также Albrechts, 1995; Granados Cabezas, 1995; Van den Broeck, 1996).

Чтобы сделать процедуры формального принятия решений и их осуществления более отзывчивыми к контексту



Четырехаспектный подход с учетом различных типов рациональности
A four-track approach with tentative integration of different concepts of rationality

и соглашениям, достигнутым в процессе подготовки планов, четырехаспектный подход предполагает активное участие политиков, граждан, секторальных экспертов и их сообществ и форумов во всем процессе с начала до конца, включая определение исходной повестки дня, разработку планов, их политическое утверждение и практическое осуществление (см. также Flyvbjerg, 2002). Таким образом, форумы используются не как дискуссионные клубы, лишенные каких-либо полномочий, но как инструменты, участвующие в механизмах власти и привлекающие к активному участию в своей работе субъектов планирования и других игроков, кровно заинтересованных в решении соответствующих проблем (Flyvbjerg, 2002).

Предлагаемый четырехаспектный подход не может изменить баланс властных полномочий, но мы уверены (см. также Forester, 1989; Healey, 1997b; Innes, 1994; Sager, 1994), что укрепление потенциала граждан в рамках аспекта 4 обеспечит более широкую и коллективную поддержку для изменения этого баланса.

Предварительные условия

Все это требует четкого представления о полномочиях и ответственности всех игроков. Ключевые игроки участвуют в достижении консенсуса или формулировании несогласия до представления решения формальным институтам (городской совет, парламент) и отраслевым учреждениям, частным организациям и учреждениям, отвечающим за осуществление. Это может стимулировать донесение объективной информации о дискуссиях, имевших место в процессе подготовки плана, а также более точное формулирование смыслов, видения и политических идей, выработанных в ходе этого процесса (см. также Bryson and Crosby, 1992).

В начале процесса соответствующие игроки должны осознать неравное распределение власти и полномочий на всех стадиях процесса планирования. Это означает, что стратегическая рациональность игроков (индивидуумов, групп, институтов, корпораций), которые пытаются определить целесообразность реализации своих интересов в противовес интересам своих оппонентов, должна взаимодействовать с коммуникативной рациональностью. Необходимо избегать процессов, в которых доминируют только эксперты и носители властных полномочий. Этот подход предполагает наличие хотя бы минимального желания решать проблемы через интерактивные политические процессы, которые дают участникам право голоса в их собственных сферах компетенции. Он также предполагает наличие желания соглашаться с решениями, принятыми в сетевой организации, включая и те решения, которые не вписываются в общую политику. Для традиционных игроков этот вопрос является очень непростым. Это «альтернативное» стратегическое планирование требует стиля принятия решений, при котором заинтересованные стороны более активно привлекаются к решению политических проблем с помощью совместно выработанного представления о текущей ситуации, согласованных интересов, целей и единым образом интерпретированной информации. Активное участие, открытый диалог, подотчетность, сотрудничество и нахождение консенсуса становятся ключевыми терминами в любых обсуждениях планов. Это

подразумевает сотрудничество на равных на всех этапах процесса стратегического планирования. Самым актуальным лозунгом становится «создание доверия».

«Альтернативное» стратегическое планирование, предложенное в настоящей статье, понимается как демократический, открытый, предполагающий возможность выбора динамичный процесс. Оно обеспечивает видение, организующее проблемы, вызовы и краткосрочные действия в рамках пересмотренной демократической традиции. Препарирование процесса открывает ключевые элементы, лежащие в основе этого стратегического планирования: оно охватывает содержание и процесс, статику и динамику, ограничения и вдохновение, когнитивное и коллективное, планируемое и постигнутое на опыте, социально-экономическое и политическое, государственное и частное, видение и действие, местное и глобальное, легитимность и пересмотренную демократическую традицию, ценности и факты, избирательность и интегративность, равенство и власть, краткосрочные и долгосрочные перспективы.

Мы применили «оптику» рефлексивной практики и идеи, почерпнутые из литературы по вопросам (стратегического) планирования, чтобы попытаться расширить это понятие и предложить альтернативный путь конструктивного и прогрессивного решения проблем нашего постмодернистского мира. В отдельных примерах стратегического планирования (Albrechts, 1999; Albrechts et al., 2003; Healey et al., 1997; Pascual and Esteve, 1997; Pugliese and Spaziante, 2003) мы наблюдаем инновационные подходы. В других случаях (см. Schön, 1984) исследователи считают, что необходимо изучить эпистемологию практики, и только после этого мы сможем сделать выводы о более широком контексте и осознать ее реальную глубину и универсальную применимость. Абстрактное обобщение и концептуализация накопленного практического опыта поможет теоретикам увидеть, что действительно может быть получено. Субъекты стратегического планирования, в свою очередь, могли бы изучать новые теории и основываться на них. Необходимо поднять важный вопрос о том, какое воздействие эта деятельность по стратегическому пространственному планированию будет оказывать со временем. Способны ли стратегические планы изменять траектории развития территорий или, как утверждают некоторые (Kunzmann, 2001a; 2001b; 2001c), они представляют собой немногим большее, чем легкое покрывало, скрывающее под собой растущее в Европе неравенство? Европейский опыт — это поле плодотворных экспериментов, способствующих более глубокому пониманию природы и потенциала стратегических пространственных систем и стратегий для условий XXI в.

Библиография
Bibliography

Литература

Археология периферии. Исследование к III Московскому урбанистическому форуму. М., 2013.

Бабуров В.А. Новые города в Китае начала XXI века // Проект International. 2004. № 7. С. 81–88.

Баевский О.А. Генплан показывает, что в городе должна сделать власть // Проект Россия. 2010. № 3 (57). С. 190–193.

Баевский О.А. Новый генеральный план Москвы: особенности состава, содержания и путей реализации // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2004. № 2 (19). С. 61–64.

Бедное голландское. Стратегический план развития Перми выполнен иностранными архитекторами непрофессионально // Пермская краевая газета «Звезда». 2010. 19 февраля. № 19 (31583). URL: http://zwezda.perm.ru/newspaper/?pub=432.

Броновицкая А.Ю. Лучший город Земли: мечты о Москве // Проект Россия. 2010. № 3 (57). С. 91–102.

Броновицкая Н.Н. Памятники архитектуры Москвы. Архитектура Москвы 1910–1935 гг. М., 2012.

Вавакин Л.В. Новая градостроительная концепция развития Москвы // Москва 850 лет. М. 1997. Т. 2. С. 154–159.

Вендина О.И. Москва за пределами исторического центра: городские районы и их социальные лица. Серия «Библиотека Суперпарка». М., 2013.

Вендина О.И. Московская идентичность и идентичность москвичей // Известия РАН. Серия географическая. 2012. № 5. С. 27–39.

Вендина О.И. Социальный атлас Москвы // Проект Россия. 2012. № 4 (66). С. 230–233.

Гаврилова С.В. Взаимодействие власти и общества при реализации градостроительных проектов в Москве (правовой аспект) // Право и политика. 2009. № 10. С. 2136–2141.

Глазычев В.Л. Город без границ. М., 2011.

Гудзь Т.В., Мельцова Е.С., Захарова М.И. Публичные слушания как инструмент участия жителей в принятии решений на примере обсуждения проектов внесения изменений в Генеральный план города Перми // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Прикладная экология. Урбанистика. 2014. С. 128–146.

Ден Хартог Х. Шанхай: Урбанизация села // Агломерации сегодня. М., 2012. С. 171–188.

Ежукова О.А. Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве: основы правового регулирования и практика // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 63–66.

Зенин С.С. Публичные слушания: понятие и признаки // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 3–6.

Крымов С.А. Сравнительный анализ подходов к организации и проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в российских городах-миллионниках // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 7. С. 45–50.

Лемуан Б. Двенадцать ключей к пониманию Большого Парижа // Агломерации сегодня. М., 2012.

Ложкин А.Ю. Зачем и как. Серия «Библиотека суперпарка». М., 2013.

Маккуайр С. Медийный город. Медиа, архитектура и городское пространство. М., 2014.

Материалы семинара-совещания по вопросам внутренней политики с главами муниципальных образований и местных администраций. М., 2013.

Мизир Т. Социальное жилье в Сингапуре. Серия «Библиотека Суперпарка». М., 2013. URL.: http://issuu.com/mosurbanforum/docs.

Муратов А.М. Между Швейцарией и островом Крым // Проект Россия. 2010. № 3 (57). С. 82–85.

Открытая Москва. Город, удобный для жизни. М., 2013.

Очеретина М.А. Понятие и типология института публичных слушаний // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 22–25.

Петренко В. Москве показана генплановая операция // Газета.Ru. 2010. 10 апреля. URL: www.gazeta.ru/social/2010/04/10/3349952.shtml.

Помещикова С.А. Учет мнения граждан на публичных слушаниях // Человек и закон. 2010. № 3. С. 86–93.

Программа развития Москвы. «Москва – город, удобный для жизни». М., 2014.

Сафарова М. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. М., 2014.

Семенов В.Н. Благоустройство городов. М., 1912.

Семенов В.Н. Как планировать и строить Москву Строительство Москвы. 1932. № 8-9. С. 8-11.

Трубина Е.Г. Город в теории. М., 2011.

Трутнев Э.К. К вопросу об агломерации. Серия «Библиотека Суперпарка». М., 2013.

Трутнев Э.К. Логика развертывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно прошлое для будущего // Проект Россия. 2011. № 4 (62). С. 149–157.

Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010.

Хазанова В.Э. Советская архитектура первой пятилетки. М., 1980.

Черных А. Перед московским образованием поставили задачу на вычитание // КоммерсантЪ. 2014. 13 ноября.

Чернышев С.Е. План реконструкции столицы // Строительство Москвы. 1935. № 7-8. С. 11-14.

Шестаков С.С. Большая Москва. М., 1925.

Щербакова И.В., Зарипова З.Р. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // Власть. 2012. № 9. С. 118–120.

Albrechts L. (2000) 'What kind of future for (spatial) planning? A Western perspective,' *in Urban and Regional Planning*. Vol. 46. pp. 31–38.

Albrechts L. (2013) 'Reframing Strategic Spatial Planning by Using a Coproduction Perspective,' in *Planning Theory*. Vol. 12. № 1. pp. 46–63.

Albrechts L., Alde J., Da Rosa Pires A. (eds) (2001) *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Burlingoton.

Albrechts L., Balducci A. (2013) 'Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans,' in disP – *The Planning Review*. Vol. 49. pp. 16–27.

Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. (2003) 'Strategic spatial planning and regional governancein Europe,' in *Journal of the American Planning Association*. Vol. 69. № 2. pp. 113–129.

Arnstein S.R. (1969) 'A Ladder of Citizen Participation,' in *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35. № 4. pp. 216–224.

Bahru J. (2009) 'Singaporeans Could Consider Living in Retirement Homes in Neighboring,' in *The Straits Times*. Feb. 11.

Balducci A. (2000) 'Le Nuove Politiche della Governence Urbana,' in *Territorio*. № 13. pp 7–146.

Banyan (2013) 'Elegy for an Urban Graveyard,' in *The Economist*. Apr. 1. URL.: http://www.economist.com/blogs/banyan/2013/04/singapores-heritage.

Béhar D. (2013) 'Les paradoxes du rôle de l'État dans la gouvernance du Grand Paris,' in *Métropolitiques*. URL.: http://www.metropolitiques.eu/Les-paradoxes-du-role-de-l-Etat.html.

Benjamin N. (2013) 'Malaysia-Singapore Rapid Transit System Gets Green Light,' in *AsiaOne News*. Feb. 19.

Berroir S. et al. (2012) *Les Systèmes Urbains Français*. Paris.

Bhaskaran M. et al. (2012) *Inequality and the New Social Compact* (Singapore Perspectives 2012 Background Paper). Singapore.

Brabham D.C. (2009) 'Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects,' in *Planning Theory*. Vol. 8. pp. 242–262.

Brooks M.P. (2002) *Planning Theory for Practitioners*. Chicago.

Bullivant L. (2012) *Masterplanning Futures*. London.

Caspersen O.H. (2009) 'Public Participation in Strengthening Cultural Heritage: The Role of Landscape Character Assessment in Denmark,' in *Danish Journal of Geography*. Vol. 109 (1). pp. 33–45.

Cerreta M., Concilio G., Monno V. (eds) (2010) *Making Strategies in Spatial Planning: Knowledge and Values*. Dordrecht.

Christopherson F. (2000) *Bibliography and Chronology of Regional Planning in British Columbia*. Vancouver.

Chye K.T., Song K.B. (2014) 'Fulfilling the Human Spirit,' in *Urban Solutions*. Issue 5. Singapore.

Davoudi S., Strange I. (2008) *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. London.

Dühr S., Colomb C., Nadin V. (2010) *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. London.

Dong Z., Sing T.F. (2012) *Competitive Bidding for Government Lands in Singapore*. IRES Research Brief 6. Singapore.

Economist Intelligence Unit (2014) *Global Livability and Ranking Report*. London.

Economist Intelligence Unit (2014) *Worldwide Cost of Living Index*. London.

Fauconnet L. (2007) *Schéma Directeur de la Région d'Île-de-France. L'Exercice de Planification Stratégique à l'épreuve du Principe de Subsidiarité*. Paris.

Fedeli V., Balducci A., Pasqui G. (2012) *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions: City of Cities: A Project for Milan*. Farnham.

Fertner C., Jørgensen G., Nielsen T.S. (2012) 'Land Use Scenarios for Greater Copenhagen: Modelling the Impact of the Fingerplan,' in *Journal of Settlements and Spatial Planning*. Vol. 3. № 1. 2012. pp. 1–10.

France-Presse (2014) 'Toll Protest Causes Long Traffic Jam at Singapore–Malaysia Border,' in *South China Morning Post Asia*. Aug. 1.

Freedom House (2014) *Freedom in the World*. Washington.

Friend J.K., Jessop W.N. (1969) *Local Government and Strategic Choice: an Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*. London.

Frug G.E. (1999) *City Making: Building Communities without Building Walls*. Princeton, NJ.

Galland D., Enemark S. (2012) *The Danish National Spatial Planning Framework*. Cambridge.

Guet J.-F. (2013) *La Planification Urbaine en France: les Paradoxes d'un Système*. URL.: http://villedurable.org/2013/06/03/la-planification-urbaine-en-france-les-paradoxes-dun-systeme/.

GVRD (1990) *Creating Our Future: Steps to a More Livable Region*. Vancouver.

Healey P. (1983) *Local Plans in British Land Use Planning*. Oxford.

Healey P. (1997) 'The revival of strategic spatial planning in Europe,' in *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. London. pp. 3–19.

Healey P. (1997) *Collaborative Planning: Making Places in Fragmented Societies*. London.

Healey P. (2006) *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability.* London.

Healey P., Khakee A., Motte A., Needham, B. (eds.) (1997) *Making strategic spatial Plans: Innovation in Europe*. London.

Healey P., McDougall G., Thomas M.J. (1983) 'Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent Dialogue,' in *Planning Theory Prospects for the 1980s*. Oxford. pp. 1–22

Heinelt H., Sweeting D., Panagiotis G. (eds.) (2009) Legitimacy and Urban Governance : A Cross-National Comparative Study. London.

Ho P. (2013) *The Planning of a City-State*. Singapore.

Jouve B., Lefèbvre C. (1999) 'De la Gouvernance Urbaine au Gouvernement des Villes? Permanence ou Recomposition des Cadres de l'Action Publique en Europe,' in *Revue Française de Science Politique*. Vol. 49. № 6. pp. 835–853.

Kantor P., Lefèvre C. et al. (2012) *Struggling Giants. City Region Governance in London, New York, Paris and Tokyo.* Minneapolis.

Kawakami M. et al. (2013). *Spatial Planning and Sustainable Development: Approaches for Achieving Sustainable Urban Form in Asian Cities.* Berlin.

Keating W.D., Krumholz N. (1991) 'Downtown Plans of the 1980s.,' *in Journal of American Planning Association*. Vol. 57. № 2. pp. 136–152

Kuben J.K. (2008) *Urban Development and Revitalization. The Story of Copenhagen.* URL.: http://www.nikkeicho.or.jp/wp/wp-content/uploads/hayashi_lec3.pdf.

Kunzmann K.R. (2013) 'Strategic Planning: A Chance for Spatial Innovation and Creativity,' in *disP – The Planning Review*. Vol. 49. pp. 28–31.

Latour B. (2004) 'Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern,' in *Critical Inquiry.* Vol. 30. pp. 225–248.

Le Galès P. (1995) 'Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine,' in *Revue Française de Science Politique*. Vol. 45, № 1. pp. 57–95.

Le Galès P. (2003) *Le Retour des Villes Européennes: Sociétés Urbaines, Mondialisation, Gouvernement et Gouvernance*. Paris.

Lebreton J.-P., Jégouzo Y., Brouant J.-P. (2008) *La Révision du Schéma Directeur de la Région Île-de-France*. Approche Juridique. Paris.

Motte A. (2006) La Notion de Planification Stratégique Spatialisée en Europe (1995–2005). Paris.

Motte A. et al. (1999) 'European Developments in Strategic Spatial Planning,' in *European Planning Studies*. Vol. 7. № 3. pp. 339–355.

Mahtani S. (2012) 'Facing a Squeeze, Singapore Looks North,' in *The Wall Street Journal*. Oct. 3.

Murayama A. (2004) *A Study on Planning Methodology for Matured Urban Areas: Downtown Planning Procedures and Techniques in US Cities.* Doctoral Dissertation. Tokyo.

Murayama A., Koizumi H., Okata J. (2003) 'Case Study of Portland Central City Plan, Oregon, USA,' in *Journal of the City Planning Institute of Japan*, № 38-3. pp. 829–834.

Murayama A., Koizumi H., Okata J. (2004) 'Urban Spatial Planning Methods in the Development of Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle,' *in Journal of the City Planning Institute of Japan*. № 39. pp. 283–288.

Murayama A., Koizumi H., Okata J. (2003) 'Techniques of Leading Spatial Solution in Urban Spatial Planning: Case Study of Portland Central City Plan, Oregon, USA,' in *Journal of the City Planning Institute of Japan*. № 38-3. pp. 829–834.

Murayama A., Koizumi H., Okata J. (2004) 'Urban spatial planning methods in the development of land use and transportation plan for Downtown Seattle,' in *Journal of the City Planning Institute of Japan*. № 39-3. pp. 283–288.

Muzaini H. (2013) 'Heritage Landscapes and Nation-Building in Singapore,' in *Changing Landscapes of Singapore: Old Tensions, New Discoveries*. Singapore. pp. 25–42.

National Population and Talent Division (2013) *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore. Population White Paper*. Singapore.

Nielsen T.A. (2013) *Urban development and transport in Greater Copenhagen*. Helsinki.

Nigel T. (2002) *Urban Planning Theory since 1945*. London.

Olesen K. (2011) *Strategic spatial planning in Transition: A case study of Denmark*. Unpublished Doctoral Thesis. Aalborg.

Oliveira V., Pinho P. (2010) 'Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects,' in *Journal of Planning Literature*. Vol. 24. pp. 343–361.

Organization for Economic Co-operation and Development. (2001) *Towards a New Role for Spatial Planning*. Paris.

Palermo P.C., Ponzini D. (2010) *Spatial Planning and Urban Development: Critical Perspectives*. London.

Rahmaan A.U. (2011) *The Imperatives of Urban and Regional Planning: Concepts and Case Studies from the Developing World*. Bloomington.

Salet W., Faludi A. (2000) 'The revival of strategic spatial planning,' in *Verhandelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.* № 181. Amsterdam.

Salet W., Thornley A., Kreukels A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning*. London.

Salewski C. (2012) *Dutch New Worlds: Scenarios in Physical Planning and Design in the Netherlands, 1970–2000*. Rotterdam.

Sassen S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ.

Scott M. (1971) 'American City Planning Since 1890: A History Commemorating the Fiftieth Anniversary of the American Institute of Planners,' in *American Geographical Society Research Series*. Issue 3. Oakland.

Soh E., Belinda Y. (2006) 'Government-aided participation in planning in Singapore,' in *Cities*. Vol. 23. № 1. pp. 30–46.

Sorensen A., Okata J. (eds.) (2010) *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability*. Tokyo.

Tan S.B. (2013) *Long-Term Land Use Planning in Singapore*. Singapore.

Thompson A.A., Strickland A. J., Thompson J. (1999) *Strategic Management*. New York.

Tiebout C.M. (1956) 'A Pure Theory of Local Expenditures,' in *Journal of Political Economy*. Vol. 64. pp. 416–424.

Tng S. (2008) 'New Master Plan 2008 — Good Opportunities, Great Life,' in *Skyline*. Vol. 6. URL.: www.ura.gov.sg/skyline/skyline08/skyline08-06/text/02.htm.

United Nations Centre for Human Settlements (1993) *Metropolitan Planning and Management in the Developing World: Spatial Decentralization Policy in Bombay and Cairo.* Nairobi.

United Nations Centre for Human Settlements (1995) *Metropolitan Planning and Management in the Developing World: Shanghai and Guangzhou, China.* Nairobi.

Vigano P. (2014) 'Le projet comme producteur de connaissance,' in *Métropolitiques*. 2014. Sept. 29. URL.: www.metropolitiques.eu/Le-projet-comme-producteur-de.html.

Watson V. (2002) 'Do We Learn from Planning Practice?: The Contribution of the Practice Movement to Planning Theory,' in *Journal of Planning Education and Research*. № 22. pp. 254–255.

Wong T.-C., Yuen B., Goldblum C. (2008) *Spatial Planning for a Sustainable Singapore*. Berlin.

Xu J., Yeh A.G. (2010) 'Governance and Planning of Mega-City Regions: An International Comparative Perspective,' in *Routledge Studies in Human Geography. London.*

Yu L. (2014) *Chinese City and Regional Planning Systems.* Farnham.

Документы

Генеральный план Перми. Пермь, 2011.

Генеральный план развития города Москвы до 2025 года, 2010.

Государственная программа «Градостроительная политика» на 2012–2018 годы. Постановления Правительства Москвы от 10 апреля 2014 г. № 168-ПП и от 3 октября 2011 года № 460-ПП.

Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы на 2012–2016 гг.».

Градостроительный кодекс Москвы.

Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28.06.2014).

Мастер-план городов Березники, Соликамск, Усолье. Berlin, 2014.

Постановление Правительства Москвы от 5 августа 2014 г. № 441, ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 45. С. 10-18.

Преобразование города. Стратегический мастер-план Перми. Пермь, 2010.

Atelier International du Grand Paris (2012) Rapport d'Activite 2011.

Atelier International du Grand Paris (2014) 12 clès pour inventer le projet metropolitain du Grand Paris. Contribution du Conseil scientifique de l'Atelier International du Grand Paris.

Attorney General's Chamber. Planning Act (Chapter 232). Singapore: Singapore Government, 1999.

Avis de l'Etat sur le projet de Schéma Directeur de la Région d'Ile-de-France. Arrêté le 15 février 2007 par le Conseil régional d'Ile-de-France, Septembre 2007.

Board Strategic Plan. Creating our future in a livable region.

Choosing a sustainable future for Metro Vancouver. Options for Metro Vancouver's Growth Management Strategy. 2007.

City of Gopenhagen (2011) Copenhagen A green, smart and carbon neutral city by 2025.

City of Gopenhagen (2011) Good, better, best. The city of Copenhagen's bicycle strategy 2011–2015.

CNDP (Mars 2011) Compte rendu de débat public. Réseau de transport public du Grand Paris.

Comments on Metro Vancouver Regional Growth Strategy Cheeying Ho. URL: http://www.smartgrowth.bc.ca.

Danish ministry of the environment. (2007) Spatial planning in Denmark.

Danish ministry of the environment. (2013) Fingerplan 2013.

Implementation guideline #1. Regional context statements. Metro Vancouver. 2012.

Institut d'aménagement et d'urbanisme – Île-de-France (Novembre 2010), Conseil régional Île-de-France "Le journal du SDRIF!"

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (Avril 2002) Pourquoi un bilan stratégique? Note rapide sur le bilan du SDRIF.

Johan Hermansson Greater Copenhagen The Finger Plan.

Le Conseil Régional Ile-de-France Schéma Directeur d'Île-de-France 2030 SDRIF.

Le schéma directeur de la région d'Île-de-France, 1995.

Livable Region Strategic Plan. Greater Vancouver Regional District. 1996.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement urbain.

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Metro 2040 Residential Growth Projections.

Metro Vancouver 2040 – Backgrounder.

Metro Vancouver 2040. Shaping our future. Regional Growth Strategy. Bylaw No. 1135, 2010. Metro Vancouver.

Metro Vancouver Annual report Progress toward Shaping our Future Baseline http://www.metrovancouver.org.

Metro Vancouver's proposed Regional Growth Strategy: Where to from here? http://www.bcrelinks.com.

Minutes of the Public Hearing of the Greater Vancouver Regional District (GVRD) Board of Directors held on May 1, 2014.

Minutes of the Regular Meeting of the Greater Vancouver Regional District (GVRD) Board of Directors held on Friday, November 12, 2010.

Report on First and Second Reading of Regional Growth Strategy Bylaw No.1136, 2010.

Report on Public Hearing on Greater Vancouver Regional District Regional Growth. Strategy Bylaw No. 1136, 2010 (Metro Vancouver 2040: Shaping Our Future).

Terms of Reference of Regional Planning and Agriculture Committee http://www.metrovancouver.org.

The Livable Region 1976/1986. Proposals to manage the growth of Greater Vancouver. 1976.

The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007.