

Политические аспекты становления стратегического планирования в Санкт-Петербурге

Вульфович Ревекка Михайловна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Профессор кафедры государственного и муниципального управления

Доктор политических наук, профессор

prof_vulf@bk.ru

РЕФЕРАТ

В статье выдвинута и обоснована гипотеза о том, что стратегирование и определение политики являются тесно взаимосвязанными процессами, в результате которых акторами, участвующими в стратегическом планировании и управлении становятся не только разработчики стратегии, но и органы государственной власти и местного самоуправления, множественные политические и общественные организации, а также индивидуумы. В условиях крупного города процесс стратегирования усложняется гигантским масштабом системы и высшей степенью ее сложности и комплексности, а также особенностями исторического развития и вызовами современного периода. Вышеназванные положения иллюстрируются примерами крупных городов: Нью-Йорк-Сити, Берлина, Лондона, Санкт-Петербурга. В качестве теоретических оснований выявления взаимосвязи между процессами стратегирования и определения политики в крупных городах используются: теория резистентности современных процессов и институтов к изменениям в зависимости от образцов принятия решений и алгоритмов их протекания в прошлом (path dependency theory), сравнительный анализ процессов определения политики и выработки стратегических приоритетов в различных условиях. При рассмотрении проблемы соотношения стратегирования и других управленческих процессов в Санкт-Петербурге подчеркивается недостаточное использование возможностей выработки самостоятельной политики, предоставляемых особым статусом города федерального значения с широкими полномочиями, закрепленными Конституцией РФ. При описании процесса стратегирования в Нью-Йорк-Сити, где в течение почти столетия стратегия развития города разрабатывается не только для самого муниципалитета, но одновременно для значительной прилегающей к нему территории, т. е. крупной городской агломерации, демонстрируется рациональность подобного подхода, а также возможность осуществления всего процесса стратегирования не в иерархических структурах (сверху вниз), а на основе самоорганизации всех заинтересованных сторон (снизу вверх). Агломерирование в регионе Санкт-Петербурга выделяется как важнейшее условие эффективного развития второго по размеру и значимости города в России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегирование, политика, агломерация, политический актор, органы власти, общественный, рациональность, резистентный, город федерального значения, автономный, иерархия, самоорганизация

Vulfovich R. M.

Political Aspects of Formation of Strategic Planning in St. Petersburg

Vulfovich Revekka Mikhailovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Professor of the Chair of the State and Municipal Management

Doctor of Science (Political Science), Professor

prof_vulf@bk.ru

ABSTRACT

In the article is suggested and proved the hypothesis of the close connection between the strategizing and the policing leading to the appearance of multiple actors participating in a process of

strategic planning and management: not only they are the authors of strategy but also the state and municipal administrations, diverse political and non-government organizations, individuals. In a great metropolis the strategizing becomes more complicated because of huge dimensions of the system and the high degree of its complexity and intricacy as well as of the paths of historical development and modern challenges. The ideas mentioned above are illustrated with case-studies of large cities of New York City, Berlin, London, St. Petersburg. As a theoretical background for showing the interdependence of the strategizing and policing processes are used the path dependency theory and the comparative analyses of the policing process and the selection of strategic priorities under various conditions. Among other problems of strategizing and policing in St. Petersburg is stressed that not enough are used the opportunities to form and implement the autonomous policy given to the so called «federal cities» — subjects of federation — including St. Petersburg by the Constitution of Russia. The description of the strategizing in New York City where during about hundred years the strategy is developed not only for the municipality but also for a large region around it hence a large city agglomeration shows the rationality of this variant and also the possibility of strategy development not only in the hierarchical organizational structures (from top to the bottom) but also in a frame of self-organization (from bottom to the top). The forming out of the St. Petersburg's agglomeration is seen as a most effective possibility for the development of the second largest and one of the most important cities in Russia.

KEYWORDS

strategizing, policy, agglomeration, political actor, administrations, non-governmental, rationality, resistant, federal city, autonomous, hierarchy, self-organization

Достаточно часто звучащие из уст специалистов, занимающихся стратегическим управлением, заверения в том, что они не занимаются политикой, представляются либо добросовестным заблуждением, либо стремлением обезопасить себя от претензий различных политических сил в несоблюдении их интересов. На самом деле трудно представить себе две сферы, более взаимосвязанные, чем политика и стратегирование.

Проблема стратегического управления в ходе анализа на первом уровне может быть структурирована на две составляющие: с одной стороны, она не может быть решена без создания и постоянного совершенствования системы стратегического планирования, с другой стороны, не менее важной составляющей процесса является реализация выбранной стратегической линии и корректировка ее базовых элементов в соответствии с изменениями, происходящими во внешней среде и в самом объекте стратегирования.

Данная статья посвящена первой составляющей, что определяется ее положением во времени: невозможно реализовать несуществующую стратегию, так же как невозможно работать с объектом управления без четких и конкретных представлений об основных параметрах его «будущего». Таким образом, соотнося процесс разработки стратегических планировочных документов с процессом определения политики в рамках конкретной системы, мы должны признать, что процесс стратегического планирования носит ярко выраженный политический характер. Стратегические приоритеты, выделенные в качестве основных направлений развития, представляют собой не что иное, как основные направления политики, которые на разных временных отрезках будут определять алгоритм и динамику движения системы в заданном направлении. В соответствии с этими политическими ценностными ориентирами будут концентрироваться и выделяться ресурсы, необходимые для получения определенных стратегией результатов.

Картина стратегического планирования становится особенно сложной, когда объект стратегирования имеет исключительную степень комплексности: население города, особенно в условиях интенсивной миграции, во все большей степени приобретает гетерогенный характер, что влечет за собой усложнение социальной структуры и появление все новых групп интересов, ранее не присутствовавших на

территории. С развитием рыночных отношений (когда речь идет о российских городах) формируется новый актор — предпринимательское сообщество — потребности и запросы которого часто радикально расходятся с интересами других категорий горожан. Исторический путь города, например такого, как Санкт-Петербург, изобилует противоречиями и конфликтами, следы которых запечатлелись и в архитектуре, и в структуре экономики, и в общественном сознании¹. Как сформулировал У. Черчилль в своем выступлении в палате общин Великобритании в октябре 1943 г. после разрушения здания, где она заседала, немецкими бомбардировщиками, настаивая на сохранении формы здания из двух расположенных друг против друга прямоугольников, что, по его мнению, сформировало двухпартийную систему в стране: «Мы придаем форму нашим зданиям, а впоследствии они формируют нас самих»².

Актуальное состояние городской инфраструктуры в любом крупном городе радикально отстает от потребностей как жителей, так и бизнеса. Невозможность получения прибылей, особенно в краткосрочной перспективе, препятствует активному включению бизнеса в совершенствование транспортной системы и других подсистем этого сложнейшего комплекса. Огромный масштаб крупных городов препятствует быстрым и интенсивным изменениям в рамках структурных и институциональных реформ, любая инновация требует значительного времени и затрат.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что определение политики и, соответственно, стратегическое планирование в крупных городах связано со значительными сложностями. Для сравнительной оценки характера и степени остроты проблем, связанных со стратегическим планированием в нашем городе, мы приведем практику стратегического планирования в ряде крупных городов мира.

Насколько радикально и внезапно может измениться политическая ситуация во внешней и внутренней среде крупного города, демонстрирует в настоящий момент положение в Лондоне. 23 июня 2016 г. в ходе референдума граждане Великобритании проголосовали за выход Соединенного Королевства из состава Европейского союза. Результат голосования был следующим: 52% проголосовавших высказались за выход страны из ЕС, 48% — за сохранение нынешнего положения. При этом разные регионы страны голосовали диаметрально противоположным образом, и Лондон в этом разнообразии позиций однозначно выступил за то, чтобы остаться в составе ЕС — 59,9% участников референдума в британской столице убеждены, что значение Лондона как «глобального города» может быть сохранено только в составе общеевропейской «семьи». Результатом принятия референдумом решения о выходе из ЕС в столице Великобритании стал сбор подписей о выходе Лондона из ее состава и присоединения к ЕС в качестве «вольного города». С таким призывом обратились жители Лондона к вновь избранному мэру города Садик Хану, который также позиционировал себя как сторонник сохранения Великобритании в составе ЕС. При анализе нынешней ситуации в крупнейшем городе Великобритании, являющемся также крупнейшим финансовым центром не только Европы, но и мира, необходимо учитывать, что по своему статусу Лондон является

¹ Теория резистентности современных процессов и институтов к изменениям в зависимости от образцов принятия решений и алгоритмов протекания в прошлом (path dependency theory) определяет зависимость современных тенденций развития от процессов и институтов в исторической ретроспективе. См.: *Tatum D. The Paradox of Path Dependence: The Problem of Teleology in International Theory* [Электронный ресурс]. E- International Relations, Articles, July 16, 2012. URL: <http://www.e-ir.info/2012/07/16/the-paradox-of-path-dependence-the-problem-of-teleology-in-international-theory/> (дата обращения: 25.05.2016).

² Churchill and the Commons Chamber [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/building/palace/architecture/palacestructure/churchill/> (дата обращения: 30.05.2016).

муниципалитетом, хотя и имеющим двухуровневую систему управления. Из этого следует абсолютный подзаконный характер любых принимаемых городскими властями решений.

В отличие от Лондона Санкт-Петербург является субъектом Российской Федерации. С нашей точки зрения, этот статус мог бы способствовать интенсификации развития города не только как экономической, но и как политической системы и позволить ему строить свою политику и стратегию с большей степенью самостоятельности. Для этого имеются все правовые основания¹. Фактически Санкт-Петербург может рассматриваться как город-государство, хотя в отличие, например, от ФРГ, где города-земли официально именуются таковыми, данный термин не принят в нашей правовой практике. В этом смысле у Санкт-Петербурга значительные преимущества перед Лондоном и Нью-Йорком, которые являются муниципалитетами. Тем не менее, политики Санкт-Петербурга, включая губернатора города и депутатов Законодательного собрания, представителей политических партий и общественных движений, не осмысливают городскую политику как достаточно самостоятельную по ее характеристикам.

В процессе разработки стратегии отсутствие подобной самоидентификации не позволяет выстраивать приоритеты с большей ориентацией на специфику города, его возможности, уникальный характер городских пространств, инновационный потенциал высокообразованного и высококвалифицированного населения. Проблема политической зависимости от федерального центра и постоянное стремление оглядываться на процессы, происходящие на центральном уровне управления, снижает адаптивность городской политики к изменениям, происходящим в самом городе и на прилегающей к нему территории.

Расположенный вокруг Санкт-Петербурга регион — Ленинградская область — развивается по своему алгоритму, отдельно от города. Данная проблема также носит, прежде всего, политический характер и не позволяет включить потенциал соседнего региона в полной мере в стратегию развития города, хотя это одна из насущных потребностей. В «Стратегии 2030» о взаимодействии с областью лишь упоминается, что не вызывает удивления, так как в настоящий момент речь не идет не только об объединении двух субъектов Федерации, но даже и об интенсивном взаимодействии между ними, в том числе в рамках разработки стратегий развития обеих территорий. Лишь в последние месяцы вновь стала актуальной проблема развития Санкт-Петербургской агломерации в связи с началом разработки нового Генерального плана развития Санкт-Петербурга на период до 2043 г. Однако и в этом контексте в состав агломерации включаются только районы Ленинградской области, максимально приближенные к городу — Всеволожский, Гатчинский, Ломоносовский, Кировский, Тосненский, реже — Выборгский.

О необходимости выработки единой стратегии развития для города и Ленинградской области в настоящий момент говорят представители различных политических сил: общее направление мысли просматривается и в статье вице-губернатора Санкт-Петербурга И. Албина [1], и в документе «Большой Санкт-Петербург. XXI век», разработанном группой депутатов и специалистов партии «Яблоко» под руководством Г. Явлинского². Подобное единодушие свидетельствует об объектив-

¹ Ст. 73 Конституции РФ гласит: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». См.: Конституция РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm> (дата обращения: 22.05.2016).

² Явлинский Г. А. (руководитель проекта) Большой Петербург. XXI век [Электронный ресурс]. Сайт РОДП «Яблоко». 2014. URL: <http://www.yabloko.ru/files/bspb21.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).

ном характере проблем, требующих решения, а также о необходимости использовать современные механизмы стратегического планирования в процессе определения городской политики, независимо от политической ориентации конкретных разработчиков.

В частности, в разработке группы Г. Явлинского в качестве объекта стратегирования выделяется «единая социально-экономическая и градостроительная система — Санкт-Петербургская агломерация или «Большой Петербург». В документе также подчеркивается, что «над решениями не довлеют рамки административных границ и формальных зон ответственности Правительств Санкт-Петербурга и Ленинградской области»¹.

Последствия подхода, при котором город и окружающая его территория развиваются изолированно, были осознаны в регионах многих крупных городов на достаточно ранних этапах их развития. Начиная с численности в несколько сотен тысяч человек (в разных странах по-разному), города присоединяли к себе расположенные на относительно небольших расстояниях от них населенные пункты и формировали урбанизированные регионы с высокой плотностью системы расселения — городские агломерации. Стратегически это всегда повышало потенциал города, способствовало его более интенсивному развитию, но, одновременно создавало сложные инфраструктурные проблемы, которые приходилось решать. Для этого формировались новые уровни управления, ориентированные на решение проблем, затрагивающих весь регион.

Однако, как показывает опыт Нью-Йорк-Сити, интеграция экономическая, инфраструктурная и социальная необязательно должна сопровождаться слиянием, т. е. политическим объединением ранее автономных территориальных единиц. Такая возможность была осознана в регионе Нью-Йорка еще в 20-е годы прошлого столетия. Причем основными акторами процесса стратегического планирования для территории большого масштаба, объединившей части трех штатов США, множество муниципальных образований, так называемых графств (территории, на которые делятся штаты), а также муниципалитетов населенных пунктов различного масштаба, стали не органы государственной власти (федеральные или штатов) и даже не органы местного самоуправления, а представители бизнеса и различных общественных организаций.

С момента выхода первого регионального плана развития трехштатного Нью-Йорка минуло почти 100 лет. За это время большая часть задач, поставленных в середине 20-х годов прошлого века, была решена: были разработаны, приняты и реализовывались еще два региональных плана. В настоящее время идет работа над четвертым документом. Как указывают члены «Региональной ассоциации планирования», главным достоинством разрабатываемых ими планов является то, что они «пересекают любые границы: электоральных циклов, партийных интересов, штатов и предубеждение людей, РАП всегда сопровождала исполнение своих планов, лоббировала интересы региона в Конгрессе США, добивалась невиданных ранее в мире результатов в реализации своих рекомендаций, в том числе, формируя партнерские отношения с гражданскими группами, органами государственной власти, бизнесом и организациями муниципалитетов»².

Первый план, изданный в 1929 г., носил название «Региональный план для Нью-Йорка и его окрестностей» (Regional Plan of New York and Its Environs) и служил основой развития региона вплоть до 60-х годов, т. е. стал действительно страте-

¹ Там же, с. 7.

² Shaping the Region [Электронный ресурс]. Сайт библиотеки Региональной ассоциации планирования. URL: <http://library.rpa.org/pdf/RPA-Shaping-the-Region.pdf> (дата обращения: 20.05.2016).

гическим документом, определившим базовые приоритеты и потребности, позволившие выстраивать векторы движения даже в такие сложные периоды, как Великая депрессия и Вторая мировая война. На него опирался в своей «Новой политике» Ф. Д. Рузвельт, используя многочисленные проекты «Регионального плана» для обеспечения рабочими местами жителей региона. Наиболее приоритетным направлением политики в рамках этого документа на протяжении всего периода оставалось развитие инфраструктуры, в которое были вложены гигантские финансовые ресурсы, в том числе и федерального бюджета.

К началу 1960-х годов большинство задач плана было выполнено, однако, перед регионом встала новая проблема, связанная с интенсивной субурбанизацией и автомобилизацией территории. К 1965 г. Манхэттен покинул один из каждых пяти занятых, а пригородное население выросло на 63%. Расползание застройки в регионе без какого-либо планирования создавало транспортные, социальные, экологические проблемы. Незастроенные, «дикие» территории становились все большей редкостью. Второй региональный план был призван упорядочить застройку, возродить деловой характер Манхэттена, прекратить разрушительное «расползание» города. Одним из стратегических направлений было развитие городского общественного транспорта, способного конкурировать с личным автомобилем. Для достижения этой цели была необходима финансовая поддержка федерального бюджета, которую в 1964 г. гарантировал Федеральный закон «О городском общественном транспорте» (Urban Mass Transportation Act). Итоги реализации Второго регионального плана были подведены в конце 80-х годов и стали аналитической основой разработки следующего документа, который получил название «Регион в условиях повышенного риска» (A Region at Risk).

В настоящее время при активном участии жителей региона идет разработка четвертого регионального плана, который должен быть принят в 2017 г. и предложить стратегию развития региона как процветающей, комфортной, адаптируемой к изменениям, здоровой, хорошо управляемой территории для всех жителей. Основой стратегии, как и в течение почти 100 лет, остаются взаимодействие всех работающих на территории органов власти, экономических субъектов, общественных организаций, всех заинтересованных жителей.

Проблема взаимодействия в рамках крупного урбанизированного региона может решаться в рамках функционально кооперации, в том числе, совместного планирования развития инфраструктуры с учетом повышения устойчивости развития региона в целом: сохранения его природных ландшафтов, исторических достопримечательностей и других подвергающихся рискам в ходе экономического и технического развития элементов. Однако и в настоящее время сохраняется политическое предубеждение, определяющее как более предпочтительный вариант слияние территории крупного города и окружающего его урбанизированного пространства. Это предубеждение сохраняется, несмотря на многочисленные теории эпохи постмодерна, например, работы А. Лефевра¹.

Тем не менее практика подтверждает идеи, высказанные социальными философами: материальное пространство (и разграничивающие его линии) утрачивает свою значимость, уступает место пространству социальному, что и придает агломерации не столько характер четко ограниченной территории, сколько социального пространства, пронизанного множественными связями и социальными отношениями. Одним из таких подтверждений стал регион столицы ФРГ Берлина, где в 1995 г. была сделана попытка объединить две земли, Берлин и Бранденбург, с целью повышения экономического потенциала центрального города и усиления

¹ Лефевр А. Пространство как социальный продукт [Электронный ресурс]. Сайт издательства «Strelka Press». URL: <http://special.theoryandpractice.ru/space> (дата обращения: 28.05.2016).

динамики развития окружающего его региона, который полностью входил в состав ГДР до объединения Германии. Слишком короткий промежуток времени, прошедший после объединения, не позволил добиться положительного результата референдума об объединении земель. Берлин голосовал «за», Бранденбург — против. Непосредственно с этого момента началось интенсивное и целенаправленное выстраивание координационных усилий по развитию всего региона в целом и кооперации обеих земель в ходе этого процесса. В настоящий момент (20 лет спустя) на территории по-прежнему существуют две земли, однако, с экономической, социальной и политической точки зрения, столичный регион представляет собой целостную систему и развивается в общем стратегическом направлении.

Подводя итог, можно констатировать, что субсидиарные подходы к процессу агломерирования являются наиболее конструктивными и дают возможность оптимально решать большинство проблем, в том числе, по осуществлению стратегического планирования в регионе. Однако это требует высокой активности действующих на территории политических сил и вовлечения в процесс максимально большого количества групп интересов, способных внести свой вклад в определение основных политик городского развития.

Литература

1. Албин И. Н. Генеральный план Санкт-Петербурга 2019–2043: стратегия и тактика // Управленческое консультирование. 2016. № 1(85). С. 64–67.

References

1. Albin I. N. *The General Plan of St. Petersburg 2019–2043: Strategy and Tactics* [Generalniy plan Sankt Peterburga 2019–2043: strategija i taktika] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 1 (85). P. 64–67. (rus)