

ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГАМБУРГА (2003 ГОД)¹

Германия является федеративной республикой, состоящей из шестнадцати земель, одной из которых является город Гамбург. Традиционно Германия имела централизованную систему регионального планирования «сверху-вниз», но в последние десятилетия произошел сдвиг в сторону политики “governance”, что привело к привлечению неправительственных субъектов к процессу развития региона (Herrschel, 2002). В настоящее время общественность чаще всего привлекается уже после создания базового варианта документа стратегического планирования. Однако в нормативных документах есть пункт о том, что все поправки общественности должны учитываться².

Статья основана на результатах проведенного автором исследования. Глубинное интервьюирование проводилось с представителями органов управления (Канцелярия Сената, Министерство городского развития и окружающей среды), НКО и преподавателями университета Хафенсити (HafenCity) в январе-феврале 2011 г. в Гамбурге.

Гамбург является одновременно городом и землей в Германии, то есть имеет такой же статус как Санкт-Петербург и Москва в России. В начале 2000-х гг. в городе сложились две системы планирования. Первая – стратегическое планирование, это политический концепт, разрабатываемый Канцелярией Сената – личной администрацией мэра (Senatskanzlei). Вторая – территориальное планирование, которым занимается Министерство городского развития и окружающей среды (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt). В 2010 г. проект такого документа назывался Raumlisches Leitbild – Пространственное видение. Он был основан на разработанной на тот момент политической концепции «Растущий город» и показывал возможные пути ее реализации на практике.

Активизация процесса стратегического планирования в Гамбурге в начале 2000-х гг. после достаточно длительного перерыва была связана с влиянием ЕС. Это было большей частью косвенное воздействие через постоянный процесс сравнения и ранжирования городов, стимулирующий активную конкуренцию между ними. Гамбург в данном случае не является исключением, постоянно ведется его сравнение с такими европейскими городами как Амстердам, Барселона, Стокгольм, Манчестер, Копенгаген и т.д.

Второй внешний фактор, оказавший воздействие на формирование новой политической Концепции развития города – Олимпийские игры. Новая Концепция была ориентирована на развитие города с целью проведения в нем Олимпийских игр 2012 года. Увлеченность горожан единой идеей принять Игры способствовала созданию общей атмосферы вдохновенности и поддержки Концепции со стороны всего населения. В числе внутренних факторов необходимо отметить социально-экономическую ситуацию в городе. Актуальным вопросом на тот момент была безработица и недостаточно высокое место Гамбурга среди других европейских городов по важным экономическим показателям. Также возникла необходимость отвечать на предполагаемое снижение роли Гамбурга как важного экономического порта в условиях глобализации.

Актуальными были и демографические проблемы: в городе наблюдалась стагнация численности населения на фоне прогнозируемого сокращения общей численности населения Германии. На повестку дня встал вопрос: поддерживать ли численность населения на уже

¹ Статья подготовлена в 2009 году.

² Advocacy, Participation and NGOs in Planning / Interim report 1, 2007.

URL: <http://www.communityplanning.net/apango/APaNGO%20Interim%20Report.pdf>

достигнутом уровне или стремиться к его росту. Основным источником увеличения численности могли быть мигранты из других стран; уже на начало 2000 г. они составляли одну пятую часть населения города. Актуальными были вопросы интеграции мигрантов и толерантности.

Работа над Концепцией «Гамбург – растущий город» началась в 2002 г., что было обусловлено сменой городского правительства. После более чем 30-летнего правления Социал-демократической партии к власти в 2001 г. пришел Христианско-демократический союз (ХДС), образовавший коалицию со Свободной демократической партией и «Партией Шилла».

Идея Концепции появилась еще в 2001 г. внутри партии ХДС в Парламенте Гамбурга. Для разработки основополагающих целей было также привлечено консалтинговое агентство – McKinsey&Company. В основу его отчета легла серия интервью, проведенных с политической и экономической элитой общества. Идея растущего города была использована консерваторами уже в их предвыборной кампании для привлечения голосов жителей.

Непосредственная работа над разработкой документа «Гамбург – растущий город» началась в 2002 г. после официального решения нового мэра города. Разработкой занималась Канцелярия Сената, используя данные полученные консалтинговым агентством.

Первый этап работы над новой Концепцией можно назвать аналитическим. Основная задача заключалась в анализе социально-экономической ситуации в городе, существующих трендов. Ключевая работа велась внутри отделения планирования в Канцелярии специально организованной рабочей группой. В процессе работы осуществлялось активное взаимодействие с министерствами и политическими партиями, а также со стейкхолдерами города. Особо нужно отметить роль руководителя Торгово-промышленной палаты, участвовавшего в личных встречах с мэром города. Данная организация уже на протяжении многих лет имеет широкое влияние на властные структуры и экономику города. Вероятно, упор на экономическом развитии в Концепции был обусловлен именно влиянием Торгово-промышленной палаты, имеющей тесные связи с ХДС.

Кроме того, были привлечены специалисты Университета Гамбурга, которые подготовили отчет о системах планирования в других европейских городах. Результатом данного этапа стала разработка проекта Концепции, который был направлен на рассмотрение всем министерствам городского Сената. После чего в 2002 г. он был одобрен Сенатом как видение будущего Гамбурга.

Второй этап можно считать процессом непосредственного планирования. Именно на данной стадии была привлечена общественность. Согласно мнению представителей Канцелярии, созданная основа Концепции, была наполнена содержанием благодаря дискуссиям и работе с общественностью. В процессе обсуждения могло участвовать все население города, используя интернет-платформу DEMOS. Состоялся сбор мнений граждан, велись активные обсуждения с участием экспертов. Проводимые мероприятия имели и еще одну важную цель – ознакомить население с Концепцией, чтобы избежать возможного противостояния в ходе ее осуществления.

Еще одной формой общественного участия были обсуждения Концепции с НКО и бизнес-структурами. В результате были разработаны конкретные меры, которые необходимо реализовать в городе. Представители Канцелярии отмечают, что большая часть мер была сформирована именно в ходе дискуссий с общественностью.

На данном этапе была проведена масштабная конференция, с участием экспертов из разных европейских городов, на которой обсуждались возможные варианты продвижения Концепции растущего города.

Доработанный вариант Концепции был принят Сенатом в 2003 г. После чего получил также одобрение Парламента. Несмотря на это, Концепция не имеет статус закона.

Третий этап – реализация Концепции. Главным субъектом в данном случае выступала Канцелярия Сената. Некоторые проекты были рассчитаны на частно-государственное партнерство

и были реализованы совместно с бизнес-структурами. Весьма популярной практикой в Гамбурге является создание специальной организации, несущей ответственность за реализацию проекта. В данных структурах бизнес может также иметь свою долю и лоббировать свои интересы. Примером такой организации является Международная строительная выставка (IBA), это государственная организация с ограниченными полномочиями, реализующая проект «Прыжок через Эльбу».

Завершающим этапом является мониторинг и оценка результатов. Было осуществлено два вида мониторинга реализации Концепции: внутренний и внешний. Внутренний проводился непосредственно самой Канцелярией Сената с помощью специальной компьютерной программы, связывающей все министерства между собой, а внешний был организован государственной статистической организацией. Последний осуществлялся специально для общественности, чтобы она могла отслеживать, каким образом представители власти реализуют Концепцию «Гамбург – растущий город».

Теперь остановимся на содержании – основных направлениях развития города, описанных в Концепции. Главной целью была поставлена концентрация усилий на превращении Гамбурга в растущий и привлекательный город, в том числе и на международной арене. Для реализации данной цели были сформулированы четыре основные задачи:

- 1) дальнейшее увеличение роли города как региональной столицы и оптимизация его привлекательности на международном уровне;
- 2) рост экономического благосостояния и занятости (выше среднего);
- 3) рост численности населения;
- 4) гарантия качества жизни и устойчивого развития города.

Кроме того, были сформулированы стратегические приоритеты:

- мобильность – инфраструктура;
- качество жизни, устойчивое развитие;
- усиление региона;
- семья и дети;
- экономика и занятость;
- международная привлекательность;
- обеспечение жильем;
- образование, исследования и знания.

Ключевыми стратегическими проектами стали:

- «Добро пожаловать в Гамбург»,
- «Прыжок через Эльбу»,
- «Метрополия знания»,
- «Метрополия культуры»,
- «Город спорта».

Концепция развития города не оставалась неизменной. Она была модифицирована с течением времени, начиная с 2006 г. ее пересматривали в зависимости от меняющихся внешних условий. Первые версии документа начинались с наиболее важных вопросов, касающихся экономики и демографической ситуации в городе, а в дальнейшем были дополнены и другими аспектами. Идея состояла в том, что главная цель – экономический и демографический рост города остается без изменений, но задачи, которые необходимо решать для достижения главной цели меняются в зависимости ситуации.

Концепция «Растущий город» критиковалась общественностью за свою абстрактность. Но, несмотря на критику, она способствовала упорядочению деятельности всего государственного

аппарата Гамбурга и направила работу всех министерств городского Сената в одно русло. Все они старались интегрировать свою работу в рамки Концепции «Растущий город». Реализация мер, содержащихся в документе, содействовала улучшению ряда экономических показателей, тем самым выполнив свою основную цель.

В 2009 г. на основе Концепции «Гамбург – растущий город», был разработан новый документ стратегического планирования «Концепция Гамбурга: ответственный рост», основной целью которого стало формирование метрополии талантов и устойчивое развитие города на основе международных стандартов.

Данная Концепция отличается особым вниманием к проблемам экологии, культурным различиям и привлекательности города для жизни. Особым пунктом выделялось развитие Гамбурга как креативного города. Разработка данной Концепции проводилась исключительно внутри Канцелярии Сената, поскольку за основу была взята первая Концепция, выработанная в результате консультаций с населением. «Концепция Гамбурга: ответственный рост» была принята в 2010 г. и включала более 120 мер для реализации.

Таким образом, можно сказать, что Концепция развития Гамбурга 2003 является достаточно успешным примером стратегического планирования, позволившим улучшить экономическую ситуацию в городе и упорядочить работу Сената. Интересен тот факт, что это был первый документ подобного плана, разработанный в Гамбурге. Предыдущие документы представляли собой традиционные европейские мастер планы. Концепция «Растущий город» стала эффективным маркетинговым инструментом продвижения города на европейской арене. По классификации типов стратегического планирования в зависимости от участвующих в нем акторов, сформулированной Б.С. Жихаревичем [3]. Гамбург можно отнести к демократическому типу, подразумевающему участие различных стейкхолдеров в процессе планирования.

Используемая литература:

1. Advocacy, Participation and NGOs in Planning / Interim report 1, 2007. <http://www.communityplanning.net/apango/APaNGO%20Interim%20Report.pdf>
2. Herrschel, Tassilo, Newman, Peter. Governance of Europe's City Regions: Planning, Policy and Politics / Tassilo Herrschel and Peter Newman. London: Routledge, 2002. p. 233.
3. Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование в городах России // Пространственное стратегическое планирование: первые уроки российской практики. 2002. №2. с. 7-12.