

Юрий Кульчицкий: «Важнейшая линия стратегий развития территорий формулируется в диалоге бизнеса и власти»

Разработка стратегий развития территорий всё чаще становится инструментом для решения задач не только властей, но и бизнеса. О современных подходах к стратегиям развития городов, об оптимальном участии бизнес-структур в разработке документов и о различиях стратегий в зависимости от масштабов и специфики территории мы поговорили с Юрием Кульчицким – руководителем проектной группы Высшей школы урбанистики им. А. А. Высокоского факультета городского и регионального развития Высшей школы экономики.

**Главное фото взято представлено лично экспертом*

Что сегодня, в период высокой неопределенности, мы понимаем под стратегией и как меняется подход к стратегированию?

В первую очередь современные стратегии развития городов становятся более практико-ориентированными и инструментальными. Они приобретают действующие внутренние механизмы реализации. При их разработке создается «меню» вариантов развития территорий, зависящих от возможностей города и влияния внешних для него факторов.

Второй аспект состоит в том, что стратегии становятся более комплексными. Ранее многие из них могли не учитывать предыдущие итерации документов стратегического планирования, государственные программы и национальные проекты. Сейчас мы стараемся синхронизировать стратегии с другими документами и программами на всех уровнях. В этом помогают мастер-планы: они комплексные по своему дизайну, вынужденно учитывают все индустрии, которые функционируют в городе, могут подсветить мелкие изменения по неградообразующим направлениям. Например, работая в городе, где доминирует нефтегазовая отрасль, мы все равно можем видеть, что есть возможность нарастить там образование и науку в два раза (условно), хотя повышение доли в валовом городском продукте произойдет от 1,5 до 3%.

В данном смысле появляется более здоровый подход к стратегиям. Если есть магистральные линии, которые невозможно поменять, и они играют ключевую роль на уровне городского управления, то от них и нужно отталкиваться. Реализация такой магистральной линии не всегда дает существенный отклик населения, потому что со стороны общества имеется серьезный запрос на другие изменения. С этой точки зрения, дополнительные практики могут быть важнее, чем постепенное развитие ключевого компонента деятельности города.

Третий момент – в том, что возросла квалификация заказчика. Это одновременно и плюс, и минус. С одной стороны, заказчик знает, что он хочет получить. С другой стороны, иногда это усложняет проработку стратегии, смещает сроки, постановку множества дополнительных задач, расширяющих горизонты компетенций городских планировщиков.

Наконец, после разработки стратегии некое агентство или проектный офис должны выступить точкой сборки всех стейкхолдеров на территории, выстроить комплексную дорожную

карту действий своих и всех участников хотя бы на пять лет. Комплексное, осмысленное, адаптивное сопровождение изменений со стороны агентства или проектного офиса – это критерий успешности его работы.

Как в стратегии развития появляется целевая модель, базовая идея всех трансформаций (что в конечном счете должно случиться с городом)? Кто определяет горизонты планирования и как формируются приоритеты?

Центральная идея формулируется в процессе диалога. Заказчик, безусловно, имеет свою позицию, исходя из собственного практического опыта, но консультанты за счет видения горизонта стратегирования и наличия опыта сравнения уточняют ориентиры. Надо помнить, что заказчик сегодня распределенный – это, как правило, множество лиц, и у каждого может быть свое понимание. Горизонты планирования и желания у таких стейкхолдеров часто не совпадают. Одни могут выступать за реализацию долгосрочных стратегий, которые не приносят быстрых результатов, другие не намерены начинать долгосрочные действия, беспокоясь о рисках. Поэтому обязательно нужен диалог.

При формировании приоритетов не надо сразу замахиваться на системные изменения и обещать золотые горы. Тут работают два принципа. Первый – условно территориальный: первичная работа не со всем городом, а с какой-то частью, которая станет витриной всех будущих изменений. Второй принцип – отраслевой: первичная разработка избранного направления из экономически активной отрасли или сферы услуг.

В целом региональные власти, как правило, заинтересованы в более долгосрочном стратегическом планировании. Корпорациям, напротив, удобнее понимать свои действия на ближайшие три-четыре года, а в дальнейшем они смогут принимать новые решения в зависимости от текущей обстановки. Бизнес по определению менее устойчив, чем государство. Поэтому, если он начинает заниматься базовыми инфраструктурными проблемами, надо следить, как именно и насколько плавно это будет передано на условный общественный баланс, и заранее предусмотреть, справится ли муниципалитет с данной нагрузкой.

Но есть и исключения, например Тобольск («СИБУР») или Норильск, где у «Норникеля» недостаточно сфер развития. Они привязаны к территории и заинтересованы в весьма долгосрочных стратегиях, поэтому здесь разрабатывают программы социальных инвестиций на десятилетия вперед.

Есть ли разница в заказах на разработку стратегий от бизнеса и от органов власти? Как они делят зоны ответственности?

Обычно мы работаем с государственными заказчиками, но, как правило, у них есть партнерство с бизнесом, который обладает ресурсами и влиянием. У всех сторон мы видим свои интересы и КРІ. У корпораций имеются более гибкие интересы и альтернативные возможности для реализации проектов.

Государство почти всегда более осторожно, и это влияет на сетку проектов. Если мы работаем с государством, то мы, скорее, дадим консервативные обещания жителям, но достигнем их с высокой долей вероятности. Если же мы работаем с корпорациями, то цели будут амбициозными, но они с меньшей

вероятностью будут достигнуты. Госструктурам доступно множество моделей финансирования, однако у них больше ограничений, связанных с отчетностью.

В итоге идет поиск балансов. Если доминирует один подход или у территории нет дефицита ресурсов (значит, стоят задачи их приоритизации), то возникают перекосы в запросах и планировании. Можно привести Москву в пример, там Федерация может финансировать 3%, а город – 97%. В таком случае снижается запрос территории на софинансирование и федеральную поддержку, за исключением особых случаев. А это формирует искаженные стимулы для некоторых видов проектов.

Зоны ответственности всегда должны быть предметом переговоров и мониторинга со стороны федерального центра. Есть критичные для бизнеса инфраструктурные вложения, есть критичные для города и общества. В зависимости от субъекта критичности распределение вложений может быть разным. Например, город понимает, что ему надо удерживать население, поскольку имеются долгосрочные планы по диверсификации экономики. В то же время корпорация может быть в этом не заинтересована: ее устраивает текущий демографический баланс. Тогда логично, что более заинтересованная сторона будет вносить больший вклад в социальные инвестиции. Если интерес – на стороне коммерческого игрока, то ему резонно вкладывать больше.

Должна ли стратегия быть оптимистичной, если на стадии разработки ясно, что город в силу экономических причин, переноса и закрытия производств находится в стадии

сжатия, и его развитие заключается именно в этом?

В процессе разработки целеполагания стратегии мы стараемся быть оптимистичными. Но когда речь идет о финальном, «упакованном» документе, то мы – сторонники максимальной честности.

Нефтяные сжимающиеся города, насколько я знаю, относятся к этому спокойно. Стейкхолдеры на таких территориях понимают, что в горизонте 30–40 лет им предстоит работать в режиме консервации и стабилизации. Есть примеры, когда территория в данных условиях пытается пересобрать свой смысл. Нефтяные города могут переориентироваться на более оптимизированные процессы добычи и переработки, получив за счет этого новые стимулы для развития. Например, Новый Уренгой как раз этим занимается благодаря разработке трудноизвлекаемых запасов. Предположу, что подобное может быть эффективно не только для нефтяных городов, но и для местностей, где добывают руду, в результате переработки лежалых хвостов.

Еще один важный момент. Мы сейчас уходим от восприятия города как строго очерченного пространства. Важны его связи с другими территориями. Это позволяет выходить за условные границы направлений развития либо подсвечивать отрасли приоритетной трансформации. Продвижению этой темы мешает то, что не все к ней готовы, и у нас традиционно слабое межмуниципальное сотрудничество. Но в стратегиях мы учитываем, помимо конкретного города, его соседние пространства, потому что сила кооперации может быть очень существенной.

Есть ли удачные проекты диверсификации, если профиль города удачно меняется, и появляются новые стимулы развития?

Часто диверсификация – это не только полная смена профиля, но и развитие в городе сети обслуживающих предприятий, которые начинают играть заметную роль. Например, крупная корпорация выносит на аутсорс часть функций из своего контура, которые ей неинтересны из-за масштабов. Эти функции начинают выполнять разные компании, которых становится всё больше, и они постепенно формируют сервисные отрасли экономики.

Сейчас кажется, что позитивную диверсификацию прошел город Ноябрьск в ЯНАО. Около десяти лет назад наши коллеги разрабатывали для него стратегию соцразвития. И за это десятилетие стало видно, что часть КРІ и задач достигнута, появилось множество мелких предприятий, которые по масштабам намного меньше «Газпром нефти», но уже настолько развили свои технические компетенции, что начинают обслуживать потребности заказчиков за пределами территории.

При этом, по-моему, у нас нет примеров, когда диверсификация выступает ключевой задачей стратегии. Пока это, скорее, побочное действие реализации стратегий.

Как влияет на разработку стратегии более сложная структура города, где в отличие от моногородов несколько центров

заинтересованности, например у Тобольска с индустриальным ядром и исторической основой и у Омска с большой агломерацией и присутствием «Газпром нефти»?

В определенном смысле такая сложность может даже упростить ситуацию. Когда мы работаем с одной заинтересованной структурой, снижается количество инструментов для реализации проектов. Мы можем на старте заручиться поддержкой, а после существенных изменений корпорация может перейти в другой режим поддержки территории либо вывести за пределы своего баланса объекты, на которые еще недавно тратились серьезные средства.

В случае с государством меры поддержки то появляются, то пропадают, но планировать можно чуть больше. Поэтому сложные структуры как раз позволяют сделать стратегию более системной за счет диверсификации источников и ресурсов.

Возможны ситуации, когда город делится на две части: одна часть, принадлежащая ключевой корпорации, и другая часть, отделенная от благ корпорации. Не всегда первая часть больше второй. Таким образом, имеется серьезная проблема: у одних групп населения есть социальная инфраструктура и пакеты поддержки, у других – совсем иные имущественный статус и степень конкуренции за рабочие места. У корпорации может вообще не быть проблемы с кадрами с учетом уровня зарплат и предоставляемых условий, а другие бизнесы города при этом иногда не могут найти сотрудников ни при каких условиях.

Получается, что в таком городе сотрудники корпорации всем обеспечены, а всё остальное, не входящее в контур данного

бизнеса, развивается на самом низком уровне. В перспективе это создает зоны напряжения, «раскалывает» город. Поэтому, когда корпорация разрабатывает стратегию, она должна осознанно выходить за рамки своего бизнес-контура.

Что должен в первую очередь учитывать бизнес, участвуя в разработке стратегии развития территории?

В первую очередь, еще на стадии исследования, необходимо анализировать не только саму территорию, но и векторы движения бизнеса, в том числе в конкурентной среде, а также государства.

Затем важно адекватно приоритизировать быстрые победы и долгосрочные решения, распределять их по ролям между теми, кто будет это реализовывать. Безусловно, нужен проектный офис, который будет всё контролировать.

Ко всем целям должны быть привязаны ответственные – как представители компании, так и органы госуправления, а иногда и внешние участники. Важна система не очень затратных шагов, которые позволяют достичь конкретной цели. Например, если мы занимаемся кадровым потенциалом на территории, то необходим поэтапный перечень мероприятий на пять–семь лет. На каждом этапе должны быть контрольные точки. При этом надо сохранять определенную гибкость для возможности пойти другим путем, если первый путь не сработает.

Не надо стесняться открытости. Нужно привлекать профильных экспертов на всех стадиях разработки и реализации стратегии.

Это позволит избежать многих ошибок, о которых могли не задумываться на старте.

Важно, чтобы руководство территории было готово пользоваться такими стратегиями. При работе над документами стратегического планирования мы, думаю, не меньше трети времени тратим на коммуникацию с заказчиком, на объяснения, зачем это нужно, как этим пользоваться.

Еще один значимый момент: реализация не должна быть завязана на конкретных людях аппарата управления территорией или корпорацией. Иначе всё застопорится, когда произойдут кадровые изменения.