

УДК 352:[332.3:711.4]

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136

ЗАИМСТВОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ КУРСОВ В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: АНАЛИЗ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

А. В. СЕМЕНОВ

Социологический институт РАН – филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Санкт-Петербург, Россия
Центр сравнительных исторических и политических исследований ПГНИУ, г. Пермь, Россия

Э. Ю. МИНАЕВА

Социологический институт РАН – филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Санкт-Петербург, Россия

Для цитирования:

Семенов А. В., Минаева Э. Ю. Заимствования политических курсов в сфере городского управления: анализ стратегического городского планирования в России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 120–136. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136.

Введение: стремительно менявшийся ландшафт постсоветских городов потребовал соответствующих изменений в инструментах управления городскими процессами – генеральных планах, правилах землепользования и застройки, планах территориального развития. Распространение международного опыта и повсеместное столкновение интересов жителей, местной власти и застройщиков обусловило запрос на новые управленческие практики – мастер-планы.

Цель: анализ заимствования (трансфера) политических курсов в сфере городского планирования субнациональным уровнем власти, в частности разработки новых документов стратегического развития – мастер-планов.

Методы: на основании материалов СМИ и интервью со специалистами в области городского планирования – архитектором, представителями власти и застройщиками – реконструируется логика политического трансфера на основе изучения одного случая (case-study) – города Перми как пионера в области разработки мастер-планов в России.

Результаты: исследование демонстрирует, что обучение как механизм заимствований политических курсов на субнациональном уровне сильно ограничено политическими и институциональными рамками. Попытка создания мастер-плана в Перми показывает, что эффект от политического предпринимательства оказывается краткосрочным в условиях слабости институтов реального представительства и взаимодействия групп с различными интересами, так что основными механизмами переноса политики становятся имитация и принуждение.

Ключевые слова: заимствование политических курсов; градостроительная политика; городское планирование; мастер-план

ВВЕДЕНИЕ

Современное городское управление представляет собой сложное переплетение политических курсов (policies), которые охватывают материальные и нематериальные аспекты развития городской среды (Pierre, 1999; Pierre,

2005). Касаются ли они территориального планирования или городского транспорта, политические курсы возникают и развиваются в результате заимствований (policy transfer), диффузии (policy diffusion) или конвергенции (policy convergence). Пэтси Хили отмечает, что трансграничное движение идей и практик, связанных с городским управлением, имеет давнюю историю, однако растущая многополярность мира и интенсивность глобального обмена информацией и знаниями в настоящее время делает изучение такого движения особенно актуальным (Healey, 2013, p. 1510). Исследования по городской географии и планированию показывают, что распространение и заимствование практик и идей городского управления не ведет к их унификации (Harris and Moore, 2013, p. 1501). Хаксли подчеркивает, что «политические курсы и программы появляются в ответ на специфические условия и в рамках определенных наборов убеждений; они редко являются продуктами какой-либо одной исторической траектории или рациональности» (Huxley, 2013, p. 1528). Иными словами, изучение заимствований требует внимания к контексту, в рамках которого происходит трансфер.

В этой связи любопытно, что существующие исследования в данной сфере практически не затрагивают особенности политического контекста – институциональных рамок и распределения власти – как одной из существенных характеристик, связанных с траекторией заимствования политического курса. Между тем национальные и локальные политические системы серьезно отличаются по своим способностям и возможностям перенимать и адаптировать политические курсы (Dolowitz and Marsh, 1996, p. 344). Кроме того, в сфере городского управления существует значительное смещение в сторону изучения заимствований в среде развитых индустриальных демократий (Harris and Moore, 2013, p. 1500). В меньшей степени известно, почему и как происходят заимствования в странах с другими типами экономического и политического уклада.

В данной статье мы предпринимаем попытку восполнить этот пробел путем анализа заимствования специфического инструмента городского планирования – мастер-плана – в российских условиях. Впервые разработанная в городе Перми по инициативе региональной политической элиты в 2008–2010 годах, идея мастер-плана как стратегического документа развития города в дальнейшем получила распространение, но так и не была имплементирована в том масштабе, который предполагали инициаторы и разработчики. На основании материалов СМИ и интервью со специалистами в области городского планирования – архитекторами, представителями власти и застройщиками – мы реконструируем логику заимствования, а также показываем ограничения, связанные с особенностями российского политического контекста.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ заимствования политических курсов представляет собой «теорию развития политического курса, которая пытается осмыслить процесс (или набор процессов), в ходе которого знания об институтах, политических курсах или системах доставки (delivery systems) в определенном секторе

или уровне управления используются для развития институтов, политических курсов или системах доставки в других секторах или уровнях управления» (Evans, 2009, pp. 243–244). Теоретические модели заимствований политических курсов отличаются многообразием концептуальных оснований: в литературе встречаются такие термины, как «конвергенция», «эмуляция», «диффузия», «социальное обучение» (social learning), «обучение политическому курсу» (policy learning), «эффект фургона с оркестром» (bandwagoning), «обучение по аналогии» (lesson-drawing) и др.

Центральным для всей исследовательской программы является понятие «механизм» – сочетание акторов, интересов и инструментов заимствований. Марш и Шарман выделяют четыре таких механизма – обучение, принуждение, конкуренция и мимикрия (Marsh and Sharman, 2009, p. 271). Первые два механизма лежат на разных концах континуума, характеризующегося добровольностью/рациональностью (Dolowitz and Marsh, 2000, p. 13), на котором обучение представляет собой процесс добровольного рационального поиска информации, способной повысить эффективность политического курса, а принуждение – прямое или косвенное навязывание политики властными акторами (например, доминирующими в международной системе государствами или международными организациями). Конкуренция (глобальная или локальная), в свою очередь, подразумевает, что заимствование политического курса связано с необходимостью борьбы за рынки, человеческие и финансовые ресурсы и т. д. (Simmons and Elkins, 2004, p. 171). Наконец, в некоторых случаях цель трансфера состоит в «уподоблении» лучшим практикам и стандартам, приобретении дополнительной легитимности, в таком случае можно говорить о «мимикрии» (Marsh and Sharman, 2009, p. 272) или символической имитации (Braun and Gilardi, 2006; Shipan and Volden, 2008).

Отдельное направление изучения составляют аддитивные и мультипликативные эффекты механизмов заимствования. Так, Симмонс и Элкинс на примере распространения либерализации экономической политики доказывают, что диффузия в данной сфере происходит в силу как международной конкуренции, так и копирования опыта «успешных» стран. Более того, диффузия оказывается сильнее для стран со схожей культурой (Simmons and Elkins, 2004). Браун и Гиларди добавляют, что некоторые механизмы, например обучение, имеют значение только в комбинации с другими, например, посредством изменения представлений об эффективности политического курса и его альтернатив (Braun and Gilardi, 2006).

Насколько существующие модели заимствования политических курсов могут быть применены к локальному уровню? Классические исследования Крейна о распространении практики фторирования воды (Crain, 1966) и Нока о муниципальных реформах (Knoke, 1982) фиксировали заимствования еще в 1960–1970-х годах. В опросе мэров американских городов Эйнштейн с соавторами продемонстрировали, что главы исполнительной власти ориентируются на схожесть в характеристиках муниципалитетов, расстояние и эффективность реализуемых политических курсов (Einstein et al., 2019). Шипан и Волден на примере распространения муниципальных мер по борьбе с курением находят подтверждение наличия механизмов обучения, конку-

ренции, имитации и принуждения и доказывают, что действие механизмов отличаются в больших и малых городах (Shipan and Volden, 2008). За пределами США исследователи утверждают наличие диффузии партисипаторного бюджетирования в Эстонии (Krenjova and Raudla, 2018), климатической политики в Германии (Abel, 2019), административных реформ в Китае (Zhu and Zhang, 2016).

Исследованию заимствования политических курсов в российских условиях посвящены работы Гельмана и Ланкиной (Gel'man and Lankina, 2008), Голосова и др. (Golosov et al., 2016). Их результаты демонстрируют, что в период президентства Владимира Путина основным механизмом диффузии управленческих практик стало принуждение: муниципалитеты потеряли значительную часть своей финансовой и политической автономии по сравнению с 1990-ми годами; полномочия региональных столиц в результате последней волны реформы 2014 года также значительно сократились (Туровский, 2015). С выстраиванием «вертикали власти» через отмену прямых выборов глав местного самоуправления и другие административные механизмы муниципальные власти оказались подотчетны руководителям органов государственной власти за обеспечение требуемого уровня электоральной поддержки (Reuter et al., 2016). В целом, плохое состояние инфраструктуры, а также существенный разрыв между столичными агломерациями и остальными муниципалитетами тормозят развитие альтернативных принуждению механизмов диффузии политических курсов¹. Большая часть инноваций в области городского управления, как правило, апробируется и приживается лишь в Москве. В связи с этим разработка мастер-плана Перми заслуживает особого исследовательского внимания, поскольку попытка трансфера новой политики случилась в этом городе, скорее, вопреки обстоятельствам. В такой перспективе изучение этого случая позволяет лучше понять возможности и ограничения в заимствовании политических курсов на уровне муниципалитетов в России и странах, схожих по своему политическому устройству.

¹ В то же время существует достаточно большое количество площадок, где муниципальные главы и политики обмениваются опытом: различные ассоциации и союзы, а также форумы и конференции. В сфере городской политики и управления это, например, Международный форум лучших муниципальных практик или Ассоциация умных городов России. Подобные каналы коммуникации обеспечивают, помимо прочего, постоянное взаимодействие с экспертным сообществом, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для развития общего понимания проблем, выработки конвенциональных решений и, как следствие, диффузии политики. Изучение роли этих площадок представляется интересным направлением в будущем. См., например, *Международный форум лучших муниципальных практик* [Электронный ресурс]. URL: <http://forum.urb.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Ассоциация малых и средних городов России* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amsgr.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Ассоциация умных городов России* [Электронный ресурс]. URL: <http://robograd18.ru/assotsiatsiya-umnyh-gorodov-rossii> (дата обращения: 14.01.2020); *Ассоциация курортных и туристических городов* [Электронный ресурс]. URL: <http://askugor.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Союз городов Заполярья и Крайнего Севера* [Электронный ресурс]. URL: <http://krayniy-sever.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Moscow Urban Forum* [Электронный ресурс]. URL: <https://mosurbanforum.ru> (дата обращения: 14.01.2020).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Разработка мастер-плана Перми

Как документы стратегического пространственного развития, мастер-планы появились в ответ на стремительный послевоенный рост городов Западной Европы и воплотили в себе идеи децентрализации, открытости и участия различных референтных групп в процессе принятия решений в области городских преобразований (Zupan, 2015). В данной работе под мастер-планом понимается специальный проектный документ, на основании которого осуществляется планировка, застройка, реконструкция и иные виды градостроительного освоения территорий в долгосрочной перспективе. В определенном смысле мастер-план – это соглашение между ключевыми игроками (местными властями, жителями и бизнесом) по поводу стратегических перспектив развития городского пространства, тогда как генеральный план и другие документы являются непосредственным руководством к воплощению этих перспектив в жизнь.

В середине 2000-х годов городское планирование в российских городах характеризовалось, с одной стороны, сохранением традиционных институтов и инструментов городского планирования (таких, как позиция главного архитектора города в городской администрации или генеральный план, разработка которого поручалась профессионалам в сфере архитектуры и планирования), с другой – стремительным отказом от советской модели городского развития в условиях рынка. Коммодификация земли вместе с возможностью влиять на изменения в правилах землепользования и застройки вывели на арену нового статусного игрока – девелоперов со своими интересами и стратегиями. Сокращение рекреационных зон, уплотнительная застройка, снос исторического и культурного наследия, расширение автодорог, сокращение пространства для комфортной жизни горожан на фоне низкой подотчетности власти и слабых механизмов влияния граждан на процесс принятия решений повлекли за собой рост городской мобилизации. На этом фоне существовавшие механизмы регулирования градостроительной сферы – прежде всего генеральный план – оказались неэффективными. В целом, как отмечают исследователи, городское планирование «перестало быть общественным благом и стало служить частным интересам тех, кто мог извлечь частные выгоды от системы городского планирования и развития» (Golubchikov, 2004, p. 233).

Данная проблема была характерна и для градостроительной политики Перми. Устаревший генеральный план, разработанный в конце 1990-х годов, не раз подвергался критике. Еще в 2002 году независимая экспертиза со стороны пермских гражданских активистов выявила ряд его существенных недостатков; ее результаты, однако, игнорировались Пермской городской думой (Борисова, 2009, с. 44). Принятие Градостроительного кодекса в 2004 году на федеральном уровне обязало муниципалитеты разработать градостроительную документацию к 2010 году. В Перми новый генеральный план был разработан под руководством главного архитектора С. Шамарина в 2004 году, однако он был оспорен в суде инициативной группой «За спасение Акуловской липовой рощи», которая подала иск с требованием отменить генераль-

ный план, поскольку он допускал масштабную вырубку лесов под застройку. В результате, просуществовав три года, главный градопланировочный документ был отменен районным судом в апреле 2007 года.

Параллельно с этим процессом к 2007 году изменилась расстановка акторов на политической арене, в первую очередь между регионом и городом. С приходом на должность губернатора Пермского края Олега Чиркунова в 2004 году степень вовлеченности региональной власти в городскую политику в целом и вопросы городского планирования в частности существенно возросла. Принятие новой редакции устава Перми и введение поста сити-менеджера, избираемого через конкурсную комиссию с участием региональной администрации, отставка мэра Перми Аркадия Каменева и продвижение на пост главы города своего союзника Игоря Шубина значительно усилили позиции губернатора в городской политике². Под непосредственным патронажем и контролем Олега Чиркунова стало осуществляться строительство всех важных автотрасс, дорог и развязок в крае и краевой столице, а также возведение новых микрорайонов (Борисова, 2009, с. 44).

Непосредственным инициатором и идеологом разработки мастер-плана стал Сергей Гордеев – представитель губернатора края в Совете Федерации и предприниматель, основной акционер девелоперской компании «ПИК». В значительной мере сенатор действовал как «политический предприниматель»: как отмечает респондент 1, «*в какой-то момент Гордеев мог размышлять о том, чтобы нажиться на проектах*», но ключевой целью для него было «*сделать что-то, чтобы остаться в веках, войти в историю*»³. Предложение создать мастер-план, по признанию самого губернатора, не сразу встретило у него понимание, однако за пять лет работы над проектом его взгляды на градостроительство «*полностью изменились*»⁴.

Трансформации взглядов губернатора способствовали поездки за рубеж в поиске лучших практик городского планирования. Респондент 2 говорит: «*Прежде всего происходило формирование команды заказчика, чтобы первое лицо понимало, что это за документ, о чем он; поездки совершались в Гамбург, в Куртиту и др.*»⁵. Изменившиеся взгляды губернатора были поддержаны и другими представителями пермской политической элиты: «*Очень искренне разделил позицию [по созданию мастер-плана – прим. авторов] Шубин [глава г. Перми, председатель Пермской городской думы – прим. авторов]. Для Каца [глава администрации г. Перми – прим. авторов] это тоже было важно, он – не просто из команды Чиркунова, а еще и его идейный единомышленник. Это был, действительно, проект администрации города и региона*», – продолжает респондент 2⁶.

² Политическая ситуация в Пермском крае [Электронный ресурс] // STRATAGEMA.ORG. 2006. 13 марта. URL: http://www.stratagama.org/exclusive/research/research_1061.html (дата обращения: 03.02.2020).

³ Интервью № 1 (мужчина, общественный деятель). Пермь, 25.03.2019 // Из лич. арх. авт.

⁴ Чиркунов О. Арифметика градопланирования [Электронный ресурс] // Эксперт Online. 2011. №. 10. URL: <http://expert.ru/expert/2011/10/arifmetika-gradoplanirovaniya/> (дата обращения: 03.02.2020).

⁵ Интервью № 2 (мужчина, архитектор). Пермь, 13.09.2018 // Из лич. арх. авт.

⁶ Там же.

Изначально к разработке документа были привлечены международные компании «KCAP Architects & Planners» и «Bureau Alle Hoesper», а также финская «Рёугу». В дальнейшем над проектом также работали итальянская «Systematica» и сотрудники Технологического института в Цюрихе. Для финансово-организационного сопровождения проекта было создано муниципальное автономное учреждение «Бюро городских проектов», руководителем которого стал бывший вице-мэр Перми по строительству Андрей Головин. На протяжении всего 2009 года работа осуществлялась в открытом и закрытом форматах. Открытый формат носили организованные на университетских и общественных площадках города публичные лекции, круглые столы и семинары, посвященные обсуждению существующих проблем Перми и стратегий ее развития. Как отмечает респондент 2, *«за год только в городе было проведено от 90 до 100 открытых мероприятий»*⁷. На них приглашались горожане, ученые, представители некоммерческих организаций и частного бизнеса. Закрытый формат подразумевал работу экспертов: *«Разрабатывавшие мастер-план люди приезжали группами до 20 человек – инженеры, специалисты по транспортной структуре, ландшафтному дизайну, архитекторы. Они изучали город, ездили на периферию, заходили в такие места, где не каждый пермяк появится, поверьте»*⁸.

Ключевые решения, однако, принимались на закрытых совещаниях при органах власти. Основной площадкой стала созданная в феврале 2009 года под руководством главы города Игоря Шубина Комиссия по подготовке проекта генерального плана Перми. В комиссию вошел сокращенный состав основного консультативного органа по градостроительным вопросам – Градостроительного совета г. Перми: два представителя городской администрации, четыре архитектора, два депутата Пермской городской думы и застройщик. На заседаниях комиссии были представлены разработки зарубежных экспертов, в обсуждении которых участвовали как представители администрации города, так и местные архитекторы – наиболее яркие оппоненты проекта. Разработка мастер-плана была завершена в феврале 2010 года, после чего в декабре Пермская городская дума утвердила разработанный на его основе новый генеральный план города.

Основная идея мастер-плана заключалась в формировании «компактной» городской среды с плотной квартальной застройкой по европейскому образцу, не превышающей шести этажей в центре города. При этом акценты делались на разнообразии, многофункциональности, связности, развитии инфраструктуры общественного транспорта и общественных пространств⁹. Как в самом мастер-плане, так и в выступлениях разработчиков подчеркива-

⁷ Там же.

⁸ Козенко А. Все равно тюрьма получается. Разработка мастер-плана Перми завершилась четырьмя уголовными делами [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 2013. 27 июня. URL: <https://lenta.ru/articles/2013/06/27/plan/> (дата обращения: 03.02.2020).

⁹ Преобразование города. Стратегический мастер-план Перми [Электронный ресурс] // Сайт муниципального казенного учреждения «Институт территориального планирования». URL: <http://permgenplan.ru/preobrazovanie-goroda/> (дата обращения: 07.02.2020); Perm Masterplan Russia. Urban development proposals – design by KCAP Architects & Planners [Электронный ресурс] // E-architect. 2010. 26 мая. URL: <https://www.e-architect.co.uk/russia/perm-masterplan> (дата обращения: 08.02.2020).

лось, что он не является юридическим документом или «жесткой программой». Предполагалось, что он станет «политическим соглашением, принятым городским советом и другими наиболее важными заинтересованными группами в городе»¹⁰. Однако на практике разработка документа столкнулась с противодействием общественности, профессионального сообщества, застройщиков и правоохранительных органов.

Еще во время разработки документ подвергся критике со стороны пермского Союза архитекторов. Один из разработчиков отмечает: «Местная архитектурная среда сразу же новые подходы отторгла, потому что появилась конкуренция. Они и письма писали, и протесты с их стороны были. Они еще жили в парадигме, что проекты кто-то раздает, что ты не на конкурентном рынке работаешь, а что проекты распределяют сверху»¹¹. После принятия мастер-плана ряд пермских архитекторов и проектировщиков, включая бывшего главного архитектора г. Перми и разработчика предыдущего генерального плана Сергея Шамарина, направили официальное отрицательное заключение по проекту, также было опубликовано открытое письмо в газете «Звезда», разъясняющее позицию местных экспертов. Авторы письма подчеркивали голландское происхождение разработчиков и неприменимость их идей к Перми. Сам мастер-план был назван «сборником лекций по градостроительству для учебных заведений Нидерландов»¹².

Генеральный план был вынесен на обсуждение в краевой общественной палате в августе 2010 года и был раскритикован общественниками, которые указывали, что их не устраивает ограничение этажности, запрет на въезд в центр города частного автотранспорта и изменение схемы движения трамваев¹³. В связи с тем, что после принятия мастер-плана мэр Перми дал указание главному архитектору не выдавать разрешения на высотное строительство на периферии, против него выступил ряд застройщиков, которые подали иски к администрации города в связи с отказом в выдаче документов, необходимых для начала строительства. В интервью журналу «Эксперт» генеральный директор одного из застройщиков заявил, что главный архитектор города требует снижения высотности проекта застройки уже после утверждения проектной документации¹⁴.

Однако основной проблемой для разработчиков мастер-плана стали проверки правоохранительных органов и последовавшие административные и уголовные дела в отношении руководителя «Бюро городских проектов» Андрея Головина, поводом для которых послужило заключение контрактов с представителями иностранных архитектурных фирм. По результатам

¹⁰ Там же.

¹¹ Интервью № 2...

¹² Бедное голландское. Стратегический план развития Перми выполнен иностранными архитекторами непрофессионально [Электронный ресурс] // Livejournal. 2010. 19 февр. URL: <https://gazetazvezda.livejournal.com/11094.html#cutid1> (дата обращения: 03.02.2020).

¹³ Ефремова В. Генплан проверяют на прочность. Пермяки нашли массу недочетов в проекте градостроительного документа [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2010. 22 сент. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1508317> (дата обращения: 03.02.2020).

¹⁴ Строители против стройки [Электронный ресурс] // Эксперт-Урал. 2010. № 5. URL: https://expert.ru/ural/2010/05/stroiteli_protiv_stroiki/ (дата обращения: 07.02.2020).

проверок главе бюро были предъявлены несколько обвинений, в том числе в халатности, после чего правоохранительными органами было возбуждено уголовное дело по факту хищения финансовых средств из городского бюджета. В октябре 2010 года уголовное дело возбудило ФСБ – в этот раз в связи с предположительным разглашением иностранцам сведений, содержащих государственную тайну.

Городские власти тем временем попытались реализовать концепцию, заложенную в мастер-плане, но к этому моменту Олег Чиркунов покинул кресло губернатора, а пришедший вместо него Виктор Басаргин стал ориентироваться на интересы застройщиков. Активизировавшиеся после смены губернатора девелоперы выступили с открытым письмом, критиковавшим документы планирования за несоответствие принятых нормативов федеральному законодательству¹⁵. В результате практически ни один из принципов, заложенных в мастер-плане, не удалось воплотить в жизнь. Как отмечает один из респондентов, *«когда дело дошло до реализации, власть сменилась и ценность ушла. Край уже переполнился, но не пролился в систему реализации. Ничего не произошло. [...] Мы в рамках идеи компактного города убрали 3–4 тыс. га из потенциальной застройки, пришли новые власти – вернули»*¹⁶. Другой респондент говорит: *«При Чиркунове были заданы какие-то правила игры, как бы мы к ним ни относились. В Гордуме был создан комитет по пространственному развитию, который рассматривал вопросы, связанные с генпланом, мастер-планом, городским развитием, развитием взаимоотношений между застройщиками и властью. Со сменой губернатора парадигма сменилась»*¹⁷.

Как указывают эксперты, документы городского планирования фактически стали заложниками, с одной стороны, смены первых лиц в регионе и городе, с другой – отсутствия поддержки проекта мастер-плана другими заинтересованными группами. Даже застройщики, имеющие наибольшее влияние на процесс принятия решений, оказались не включены в процесс разработки стратегического мастер-плана, что негативно сказалось на его дальнейшей судьбе.

Провал трансфера политического курса

Принятие стратегического и генерального планов повлекло за собой изменения в регулировании застройки: например, в 2012 году на их основе были введены ограничения по высотности новых жилых зданий. Однако, как пишут журналисты РБК, *«к 2017 году были построены десятки новостроек, фактически ни один проект не был приведен в соответствие с ... нормой [высотности – прим. авторов]»*¹⁸. Помимо невозможности выполнять федеральные

¹⁵ Быкова С., Емельянова Н. Мастер-хлам. Девелоперы приступили к критике новых градостроительных норм [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2012. 8 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1953778> (дата обращения: 03.02.2020).

¹⁶ Интервью № 2...

¹⁷ Интервью № 3 (мужчина, депутат Пермской городской думы). Пермь, 01.09.2018 // Из лич. арх. авт.

¹⁸ Заякина К., Седурина О. Исследование РБК Пермь: поможет ли Мастер-план развитию Перми? [Электронный ресурс] // РБК. 2017. 15 авг. URL: <https://spb.plus.rbc.ru/news/5992bbae7a8aa94259babb6e> (дата обращения: 03.02.2020).

нормативы, застройщики указывали на жесткие рамки документов. Глава ассоциации «Пермские строители» отмечал: *«Почему много было противников генерального плана со стороны строителей? Потому что мы не видели выхода. Нам сказали: “Стройте компактный город в центре, а по краям мы вам ничего не дадим”. Тогда каким образом мы должны строить в Перми?»*¹⁹. Очередная смена губернатора в 2017 году привела к новой волне обсуждения положений мастер-плана (в том числе – привязки застройки к нормативам плотности населения и ограничения по высотности), что вызвало следующий виток конфликта. В целом, несмотря на публичную поддержку документов стратегического планирования губернатором, по факту их принципиальные положения так и не были имплементированы.

Стороны конфликта по-разному видят причины провала «трансфера» политического курса. Сторонники обращают внимание на то, что мастер-план не был «слепо скопированным иностранным опытом»²⁰, однако у команды проекта не получилось убедить местное сообщество в его важности. Один из разработчиков проекта, Маркус Аппенцаллер, подчеркнул: *«Нам поручили создание мастер-плана, когда мы его закончили, другие люди будут его реализовывать. Если они не могут понять, о чем этот план, если они не имеют необходимых знаний, им будет трудно разглядеть наиболее существенные его аспекты»*²¹.

Умеренные критики указали на отсутствие механизмов согласования интересов в процессе выработки политического курса: *«Не могут ни власть, ни жители, ни специалисты, ни бизнес принимать решение отдельно. Конечно, необходимо учитывать все интересы – максимально. ... Это должен быть реально рабочий градостроительный совет, в котором представлены и эксперты, и застройщики, и граждане. Причем это не должно быть камерное, закрытое собрание узкого круга лиц»*²². Представители власти, в свою очередь, делают акцент на неэффективности публичных слушаний как институте общественного участия, что создает проблемы с общественной поддержкой проектов: *«Публичные слушания пока не работают ни на поддержку, ни на вовлеченность»*²³.

Таким образом, случай мастер-плана Перми отражает противоречивое сочетание, с одной стороны, обучения, с другой, имитации как механизмов заимствования новых политических практик. Обучение, происходившее на первом этапе посредством поездок губернатора и его соратников за рубеж, затем – через подбор иностранных специалистов и работу Комиссии

¹⁹ Коневских О., Трухонина М. Виктор Суетин, руководитель ассоциации «Пермские строители»: «Мы готовы строить жилье на окраинах цельными микрорайонами» [Электронный ресурс] // 59.RU. 2012. 3 дек. URL: <https://59.ru/text/business/51084451/> (дата обращения: 03.02.2020).

²⁰ Козенко А. Указ. соч.

²¹ Markus Appenzeller: Time to decentralize [Электронный ресурс] // Архсовет Москвы. 2015. 15 июня. URL: <https://archsovet.msk.ru/en/article/city/markus-appenzeller-time-to-decentralize> (дата обращения: 03.01.2020).

²² Интервью № 4 (мужчина, архитектор и бизнесмен). Пермь, 04.12.2017 // Из лич. арх. авт.

²³ Интервью № 5 (мужчина, помощник депутата Пермской городской думы). Пермь, 15.12.2017 // Из лич. арх. авт.

по подготовке генерального плана Перми, позволило лицам, принимающим решения, изменить свои убеждения о «правильной», отвечающей современным проблемам градостроительной политике и выбрать альтернативу, которая доказала свою эффективность в других странах. В то же время в отличие от имитации или мимикрии, основанных на подражании другим политикам и «слепом» копировании их решений без учета последствий, обучение требует фокусирования на самой политике – как она была принята, что послужило основанием ее результативности, каковы ее политические последствия? «Навязывание» мастер-плана городскому сообществу и местным экспертам, отсутствие институциональных площадок для реального учета позиций различных акторов городской среды, а также стремление политиков поднять собственный авторитет и заработать «политические очки» от реализации проекта говорит о высокой степени имитации в механизме политического заимствования при разработке пермского мастер-плана.

Вместе с тем, хотя для Перми трансфер новой градостроительной политики оказался преждевременным и уже во время нахождения в должности губернатора Виктора Басаргина все проекты, возникшие под эгидой «культурной революции», были свернуты, с точки зрения политической диффузии создание мастер-плана Перми оказалось относительно успешным. Беспрецедентность и резонанс случая оживили дискуссии вокруг необходимости пересмотра подходов к городскому планированию даже на федеральном уровне. В июне 2014 года был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁴, который сменил парадигму трансфера с обучения на принуждение с элементами конкуренции. Будучи рамочным, закон тем не менее подтолкнул многих региональных и локальных политиков инициировать разработку собственных стратегических документов пространственного планирования городских территорий. Ярким примером служит Стратегия пространственного развития Екатеринбурга, разработка которой была простимулирована, с одной стороны, федеральным законом, с другой – желанием местных политиков создать альтернативу пермскому мастер-плану в борьбе за привлечение капитала, инвестиций и человеческих ресурсов. Заложив в основу документа идею строительства компактного города с опорой на опыт и идеи Андрея Головина и архитекторов из «КСАР» и «Systematica», заинтересованные стороны екатеринбургского проекта избежали многих проблем, постигших пермский мастер-план. В самой же Перми с приходом нового губернатора края Максима Решетникова, чья политическая карьера началась при Олеге Чиркунове, а продолжилась при мэре Москвы Сергее Собянине, региональная администрация актуализировала вопрос о необходимости трансформации городского пространства в соответствии с заложенными в мастер-плане идеями и проектами.

²⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 23.01.2020).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Пример разработки стратегического мастер-плана в городе Перми представляется показательным с точки зрения возможностей и ограничений трансфера политических курсов в условиях, схожих с российскими. Он демонстрирует, что в некоторых случаях «политические предприниматели» при наличии поддержки властных акторов (в первую очередь – губернаторов, если говорить о субнациональном уровне) могут встраивать свои действия в определенные окна возможностей и добиваться ограниченных успехов. Процесс создания генеральных планов, запущенный на федеральном уровне, предполагал «принудительную» модель трансфера политического курса, однако в силу совпадения обстоятельств (провал предыдущего проекта генерального плана, лоббизм Гордеева, его профессиональные интересы, а также установка губернатора Олега Чиркунова на модернизацию региона и города) привел к тому, что вместо стандартной схемы была выбрана альтернатива в виде подготовки мастер-плана. Масштабные финансовые и организационные инвестиции, однако, были сделаны без учета разнообразия интересов местного сообщества архитекторов, проектировщиков, застройщиков и городских активистов. Вмешательство правоохранительных органов дестабилизировало работу ключевого органа по разработке и продвижению мастер-плана, а после ухода с губернаторского поста Олега Чиркунова – основного «патрона» проекта – мастер-план лишился и политической поддержки. Перехватившие инициативу застройщики фактически заморозили реализацию основных положений документа, очередная смена губернатора не привела к системным изменениям в области градостроительной политики.

О чем свидетельствует попытка трансфера мастер-плана как политического курса в российскую реальность? Во-первых, она подтверждает смысл выражения «инициатива наказуема» и указывает на ограниченные возможности политического предпринимательства и обучения как механизмов переноса политических курсов в условиях «вертикали власти». Во-вторых, говорит об узком коридоре возможностей для переноса, а также необходимости создания широкой коалиции поддержки, состоящей из групп с различными интересами. Наличие влиятельного патрона в лице губернатора может лишь временно компенсировать отсутствие такой коалиции. В-третьих, изучение данного случая показывает слабость институтов, которые могли бы способствовать нормальному переносу, в первую очередь в области согласования интересов и защиты тех, кто перенос осуществляет. Означает ли сказанное, что любой перенос политики в области градостроительства в России обречен на провал? Пермский случай подтверждает, что на уровне имплементации – скорей всего, да, однако принятие мастер-плана заложило основы для обсуждения альтернативных моделей городского развития, в том числе за пределами города Перми.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ), проект № 18-78-10054 «Механизмы согласования интересов в процессах развития городских территорий».

Библиографический список

Борисова Н. В. Институциональная среда и участники межсекторного взаимодействия в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2009. № 4. С. 40–47.

Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.

Abel D. The diffusion of climate policies among German municipalities // Journal of Public Policy. 2019. July. P. 1–26. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000199>.

Braun D., Gilardi F. Taking ‘Galton’s problem’ seriously: towards a theory of policy diffusion // Journal of Theoretical Politics. 2006. Vol. 18, № 3. P. 298–322. DOI: 10.1177/0951629806064351.

Crain R. L. Fluoridation – diffusion of an innovation among cities // Social Forces. 1966. Vol. 44, № 4. P. 467–476.

Dolowitz D. P., Marsh D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policymaking // Governance. 2000. Vol. 13, № 1. P. 5–23. DOI: 10.1111/0952-1895.00121.

Dolowitz D. P., Marsh D. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature // Political Studies. 1996. Vol. 44, № 2. P. 343–357. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x.

Einstein K. L., Glick D. M., Palmer M. City learning: evidence of policy information diffusion from a survey of US mayors // Political Research Quarterly. 2019. Vol. 72, № 1. P. 243–258. DOI: 10.1177/1065912918785060.

Evans M. Policy transfer in critical perspective // Policy Studies. 2009. Vol. 30, № 3. P. 243–268. DOI: 10.1080/01442870902863828.

Gel'man V., Lankina T. Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia’s local government // Post-Soviet Affairs. 2008. Vol. 24, № 1. P. 40–62. DOI: 10.2747/1060-586X.24.1.40.

Goloso V. G., Gushchina K., Kononenko P. Russia’s local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy // Local Government Studies. 2016. Vol. 42, № 4. P. 1–20. DOI: 10.1080/03003930.2016.1154848.

Golubchikov O. Urban planning in Russia: towards the market // European Planning Studies. 2004. Vol. 2, № 12. P. 229–247. DOI: 10.1080/0965431042000183950.

Harris A., Moore S. Planning histories and practices of circulating urban knowledge // International Journal of Urban and Regional Research. 2013. Vol. 37, № 5. P. 1499–1509. DOI: 10.1111/1468-2427.12043.

Healey P. Circuits of knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices // International Journal of Urban and Regional Research. 2013. Vol. 37, № 5. P. 1510–1526. DOI: 10.1111/1468-2427.12044.

Huxley M. Historicizing planning, problematizing participation // International Journal of Urban and Regional Research. 2013. Vol. 37, № 5. P. 1527–1541. DOI: 10.1111/1468-2427.12045.

Krenjova J., Raudla R. Policy diffusion at the local level: participatory budgeting in Estonia // Urban Affairs Review. 2018. Vol. 54, № 2. P. 419–447. DOI: 10.1177/1078087416688961.

Knock D. The spread of municipal reform: temporal, spatial, and social dynamics // *American Journal of Sociology*. 1982. Vol. 87, № 6. P. 1314–1339. DOI: 10.1086/227595.

Marsh D., Sharman J. C. Policy diffusion and policy transfer // *Policy Studies*. 2009. Vol. 30, № 3. P. 269–288. DOI: 10.1080/01442870902863851.

Pierre J. Comparative urban governance: uncovering complex causalities // *Urban Affairs Review*. 2005. Vol. 40, № 4. P. 446–462. DOI: 10.1177/1078087404273442.

Pierre J. Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics // *Urban Affairs Review*. 1999. Vol. 34, № 3. P. 372–396. DOI: 10.1177/10780879922183988.

Reuter O. J., Buckley N., Shubenkova A. et al. Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections // *Comparative Political Studies*. 2016. Vol. 49, № 5. P. 662–697. DOI: 10.1177/0010414015626439.

Shipan C. R., Volden C. The mechanisms of policy diffusion // *American Journal of Political Science*. 2008. Vol. 52, № 4. P. 840–857. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x.

Simmons B. A., Elkins Z. The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy / *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98, № 1. P. 171–189. DOI: 10.1017/S0003055404001078.

Zhu X., Zhang Y. Political mobility and dynamic diffusion of innovation: the spread of municipal pro-business administrative reform in China // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2016. Vol. 26, № 3. P. 535–551. DOI: 10.1093/jopart/muv025.

Zupan D. Local debates on global planning concepts: the compact European city model in postsocialist Russia-the case of Perm' // *Europa Regional*. 2015. Vol. 22, № 1–2. P. 39–52.

Информация об авторах

Семенов Андрей Владимирович – канд. полит. наук, научный сотрудник Социологического института РАН – филиала ФГБУН «Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук», 190005, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, 25/14, научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-5127-4314

ResearcherID: C-5027-2013

Электронный адрес: andreysemenov@comparativestudies.ru

Минаева Элеонора Юрьевна – магистр международных отношений, младший научный сотрудник Социологического института РАН – филиала ФГБУН «Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук», 190005, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, 25/14

ORCID: 0000-0002-9476-8509
ResearcherID: V-3301-2018
Электронный адрес: eminaeva@eu.spb.ru

Статья получена 10 февраля 2020 года

UDC 352:[332.3:711.4]
DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136

POLICY TRANSFER IN URBAN GOVERNANCE: THE CASE OF STRATEGIC URBAN PLANNING IN RUSSIA

Andrei V. Semenov

The Sociological Institute of the RAS – Branch of the Federal
Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian
Academy of Sciences, 25/14 7-ya Krasnoarmeyskaya str.,
Saint-Petersburg, 190005, Russia
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-5127-4314
ResearcherID: C-5027-2013
E-mail: andreysemenov@comparativestudies.ru

Eleonora Yu. Minaeva

The Sociological Institute of the RAS – Branch of the Federal
Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian
Academy of Sciences, 25/14 7-ya Krasnoarmeyskaya str.,
Saint-Petersburg, 190005, Russia
ORCID: 0000-0002-9476-8509
ResearcherID: V-3301-2018
E-mail: eminaeva@eu.spb.ru

For citation:

Semenov, A. V. and Minaeva, E. Yu. (2020), "Policy transfer in urban governance: the case of strategic urban planning in Russia", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 120–136, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136.

Introduction. The dramatically changing urban landscape of the post-Soviet cities called for the relevant transformations in urban planning instruments – general plans, land use and development rules, territorial development plans. The diffusion of international practices and ubiquitous clashes of interests between the public authorities, developers and citizens pretexted the demand for new governance instruments, such as master plans.

Aims. To analyze the policy transfer in the field of urban planning initiated by subnational authorities in the field of urban planning, in particular, the development of new strategic development documents – master plans.

Methods. Based on the case-study of Perm – the first Russian city to develop a master plan – the logic of policy transfer is reconstructed through empirical evidence coming from the media reports and interviews with urban planners, architects, government officials and developers.

Results. The study demonstrates that learning as a mechanism of policy transfer on a **subnational** level in Russia is constrained by political and institutional factors. The attempt to develop the master plan of Perm city shows that the effect from political entrepreneurship is short-term under the conditions of weak institutions of political representation and deliberation among multiple stakeholders. Consequently, the main mechanisms of policy transfers are coercion and imitation.

Keywords: policy transfer; urban planning policy; urban planning; master plan

Acknowledgements

The research was supported within the grant provided by the Russian Science Foundation (RSF), project no. 18-78-10054 “Mechanisms of interests coordination in the urban development processes”.

References

- Borisova, N. V. (2009), “Institutional environment and participants in intersectoral interaction in the Perm region”, *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 4, pp. 40–47.
- Turovskii, R. F. (2015), “Russia’s local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity”, *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 35–51.
- Abel, D. (2019), “The diffusion of climate policies among German municipalities”, *Journal of Public Policy*, July, pp.1–26, doi: <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000199>.
- Braun, D. and Gilardi, F. (2006), “Taking ‘Galton’s problem’ seriously: towards a theory of policy diffusion”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, no. 3, pp. 298–322, doi: 10.1177/0951629806064351.
- Crain, R. L. (1966), “Fluoridation – diffusion of an innovation among cities”, *Social Forces*, vol. 44, no. 4, pp. 467–476.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000), “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making”, *Governance*, vol. 13, no. 1, p. 5–23, doi: 10.1111/0952-1895.00121.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (1996), “Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature”, *Political Studies*, vol. 44, no. 2, pp. 343–357, doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x.
- Einstein, K. L., Glick, D. M. and Palmer, M. (2019), “City learning: evidence of policy information diffusion from a survey of US mayors”, *Political Research Quarterly*, vol. 72, no. 1, pp. 243–258, doi: 10.1177/1065912918785060.
- Evans, M. (2009), “Policy transfer in critical perspective”, *Policy Studies*, vol. 30, no. 3, pp. 243–268, doi: 10.1080/01442870902863828.
- Gelman, V. and Lankina, T. (2008), “Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia’s local government”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 24, no. 1, pp. 40–62, doi: 10.2747/1060-586x.24.1.40.

Golosov, G. V., Gushchina, K. and Kononenko, P. (2016), "Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy", *Local Government Studies*, vol. 42, no. 4, pp. 1–20, doi: 10.1080/03003930.2016.1154848.

Golubchikov, O. (2004), "Urban planning in Russia: towards the market", *European Planning Studies*, vol. 2, no. 12, pp. 229–247, doi: 10.1080/0965431042000183950.

Harris, A. and Moore, S. (2013), "Planning histories and practices of circulating urban knowledge", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no. 5, pp. 1499–1509, doi: 10.1111/1468-2427.12043.

Healey, P. (2013), "Circuits of knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no. 5, pp. 1510–1526, doi: 10.1111/1468-2427.12044.

Huxley, M. (2013), "Historicizing planning, problematizing participation", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no. 5, pp. 1527–1541, doi: 10.1111/1468-2427.12045.

Krenjova, J. and Raudla, R. (2018), "Policy diffusion at the local level: participatory budgeting in Estonia", *Urban Affairs Review*, vol. 54, no. 2, pp. 419–447, doi: 10.1177/1078087416688961.

Knoke, D. (1982), "The spread of municipal reform: temporal, spatial, and social dynamics", *American Journal of Sociology*, vol. 87, no. 6, pp. 1314–1339, doi: <https://doi.org/10.1086/227595>.

Marsh, D. and Sharman, J. C. (2009), "Policy diffusion and policy transfer", *Policy Studies*, vol. 30, no. 3, pp. 269–288, doi: 10.1080/01442870902863851.

Pierre, J. (2005), "Comparative urban governance: uncovering complex causalities", *Urban Affairs Review*, vol. 40, no. 4, pp. 446–462, doi: 10.1177/1078087404273442.

Pierre, J. (1999), "Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics", *Urban Affairs Review*, vol. 34, no. 3, pp. 372–396, doi: 10.1177/10780879922183988.

Reuter, O. J., Buckley, N., Shubenkova, A. et al. (2016), "Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections", *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 5, pp. 662–697, doi: 10.1177/0010414015626439.

Shipan, C. R. and Volden, C. (2008), "The mechanisms of policy diffusion", *American Journal of Political Science*, vol. 52, no. 4, pp. 840–857, doi: 10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x.

Simmons, B. A. and Elkins, Z. (2004), "The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy", *American Political Science Review*, vol. 98, no. 1, pp. 171–189, doi: 10.1017/s0003055404001078.

Zhu, X. and Zhang, Y. (2016), "Political mobility and dynamic diffusion of innovation: the spread of municipal pro-business administrative reform in China", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 3, pp. 535–551, doi: 10.1093/jopart/muv025.

Zupan, D. (2015), "Local debates on global planning concepts: the compact European city model in postsocialist Russia—the case of Perm", *Europa Regional*, vol. 22, no. 1–2, pp. 39–52.

Received February 10, 2020