

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Волошинская А.А., Комаров В.М., Коцюбинский В.А.

**Современные подходы к устойчивому развитию территорий в системе  
стратегического планирования**

Научный доклад  
(препринт)

Москва 2017

**Волошинская А.А., Комаров В.М., Коцюбинский В.А.**

Современные подходы к устойчивому развитию территорий в системе стратегического планирования: препринт // РАНХиГС при Президенте России. – М., РАНХиГС, 2017.

В работе проведено исследование мирового опыта разработки и внедрения стратегий устойчивого развития на уровне стран, территорий, регионов и городов. Хотя все исследованные стратегии в той или иной степени опираются на парадигму устойчивого развития, предложенную ООН, каждая из них имеет уникальные отличительные особенности. По результатам анализа предложены рекомендации для разработки стратегий устойчивого развития российских городов и регионов, а также национальной стратегии устойчивого развития -2030.

**Voloshinskaya A.A. Komarov V.M., Kotsyubinskiy V.A.** Current methods of sustainable development in strategic planning system // The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration - . - М., RANEPА, 2017.

This work systematizes the world experience of the creation and implementation of sustainable development strategies at the level of countries, cities, different territories and regions. All the estimated strategies more or less are based on the sustainable development paradigm which is proposed by the UN, however, each of them has its distinctive features. The authors propose recommendations for the sustainable development strategies of Russian cities and regions, including the national sustainable development strategy until 2030.

Волошинская Анна Аскольдовна - старший научный сотрудник лаборатории экономики знаний, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru

Комаров Владимир Михайлович, канд. экон. наук, заведующий лабораторией экономики знаний ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва, Россия,

E-mail: komarov-vm@ranepa.ru

Коцюбинский Владимир Алексеевич, старший научный сотрудник лаборатории экономики знаний ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва, Россия,

E-mail: kotsyubinskiy@ranepa.ru

## Введение

Концепция устойчивого развития (в том числе тесно связанные с ней вопросы зеленой экономики, качества жизни, человеческого капитала и т.п.) в настоящее время все чаще выступает в экономической теории и практике в качестве консенсусного подхода к пониманию прогресса. По сравнению с традиционными теориями экономического роста, в Концепции предполагается более широкая трактовка развития, отталкивающаяся от положительной динамики природного, человеческого и других видов капитала. Акцент ставится на повышении качества жизни, поддержании жизнеспособности экосистем и создании среды для раскрытия человеческого потенциала, а не на росте производства товаров и услуг. Работа представляет особую актуальность в связи с разработкой Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года.

Основная цель исследования - сравнительный анализ утвержденных национальных, региональных и муниципальных (городских) стратегий устойчивого развития, разработка рекомендаций для России.

В первой главе описан зарубежный опыт разработки стратегий устойчивого развития различных стран. Во второй главе представлены краткие характеристики выбранных для анализа стратегий устойчивого развития национального, регионального и муниципального (городского) уровней. В третьей главе даны рекомендации по разработке стратегий устойчивого развития в Российской Федерации. Представлена концепция создания федерального курортно-оздоровительного центра Южного берега Крыма "Всероссийская здравница", а также сформулированы предложения в области устойчивого развития Республики Крым и города федерального значения Севастополь. В заключении отражены основные выводы, полученные в результате проведения исследования.

## 1. Принятие национальных стратегий устойчивого развития за последние десятилетия

В данной работе проведено исследование стратегий устойчивого развития (СУР) зарубежных стран, городов и регионов мира. Для отбора стратегий применялись следующие критерии:

- 1) для страны и региона - высокий уровень социально-экономического развития (для региона – один из лучших показателей на национальном уровне); для города - попадание города в «верхние» позиции мировых рейтингов качества жизни;
- 2) степень и глубина проработки стратегии;
- 3) наличие аналогий с российской практикой, что дает возможность практического применения найденных закономерностей.

Как показал проведенный анализ, все отобранные СУР основаны на идеях, изложенных в программных документах ООН, в частности, в «Повестке дня XXI века» [1], принятой в 1992 году. Согласно «Повестке дня XXI века», национальная стратегия устойчивого развития «должна опираться на различные секторальные экономические, социальные и экологические политики и планы, действующие в стране». При этом при разработке национальной СУР необходимо руководствоваться определением устойчивого развития: «обеспечивать социально ответственное экономическое развитие, одновременно обеспечивая защиту ресурсной базы и окружающей среды в интересах будущих поколений».

Вместе с тем в «Повестке дня XXI века» не содержалось никаких конкретных временных рамок для разработки и принятия национальных СУР – возможно, поэтому лишь несколько стран начали разработку подобных стратегий в 1990-е годы (в числе которых Великобритания, Швеция, Финляндия и Ирландия). Так, в Европе первые национальные СУР были разработаны в середине-конце 1990-х годов: Швеция и Великобритания приняли свои первые СУР уже в 1994 году, затем несколько других стран последовали их примеру. При этом подавляющее большинство стран ограничились разработкой СУР только в сфере экологической политики, или делали основной акцент только на охране окружающей среды. Однако акцент только на экологических аспектах развития не соответствует основным принципам устойчивого развития, предложенным ООН, в которых предлагалось сбалансированное социально-экономическое развитие без ущерба для окружающей среды.

Всплеск активности по принятию СУР на национальном уровне пришелся на начало 2000-х, после «саммита тысячелетия» ООН и принятия Стратегии устойчивого развития Европейского союза<sup>1</sup>, а также после принятия Европейским союзом в 2006 году обновленной СУР<sup>2</sup>. Это решение придало дополнительный импульс разработке СУР европейских стран, особенно в новых государствах-членах ЕС, что активизировало работу по принятию СУР в 2007-2011 годы.

Многие национальные стратегии устойчивого развития уже были несколько раз пересмотрены, что говорит о гибкости – оперативной коррекции стратегий при изменении внешних условий, или при получении новых данных мониторинга достигнутых результатов. Как правило, регулярный пересмотр национальных СУР характерен для стран с высокоразвитой экономикой – таких, как Великобритания, Германия, Швеция,

---

<sup>1</sup> European Commission, Commission Communication of 15 May 2001 'A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development' (Commission proposal to the Gothenburg European Council)

<sup>2</sup> Council of the European Union, Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) — Renewed Strategy, 2006

Швейцария, Нидерланды, Франция, Финляндия, Бельгия, в то время как страны с менее развитой экономикой, как правило, реже пересматривают такие документы. Некоторые страны уже пересмотрели национальные СУР три раза – в их число вошли Германия, Великобритания, Швейцария и Черногория. Таким образом, на сегодня у примерно двух третей стран Европы действуют пересмотренные СУР, которые датированы последними годами.

Тем не менее, на сегодня национальные стратегии устойчивого развития разработали и внедрили далеко не все страны мира. СУР, как правило, отсутствует у бедных развивающихся стран, хотя из этого правила есть и исключения: так, например, у США до сих пор нет официально принятой СУР. Вместе с тем формальное отсутствие национальной СУР еще не означает отсутствие интереса к теме устойчивого развития – например, у США есть несколько национальных стратегий развития в разных областях – в сфере безопасности, вооружений, внешней политики, финансовой грамотности населения, промышленной робототехники, регионов Севера и т.д.

2. Краткая характеристика выбранных для анализа стратегий устойчивого развития
  - 2.1. Национальные стратегии устойчивого развития

В таблице 1 ниже приведено краткое описание последних версий национальных СУР стран, отобранных для проведения анализа. Как правило, название стратегий достаточно формальны и похожи друг на друга: в нем присутствует словосочетание «стратегия устойчивого развития», часто к нему добавляются название страны (например, СУР Испании) и период действия стратегии: например, 2016-2019 годы (у Канады) или вплоть до 2030 года (у Польши). Также в названии стратегии можно встретить слова «национальная», «федеральная», «долгосрочная», или словосочетание «стратегия перехода» и т.д. Иногда к названию стратегии добавляют указание на ее не только национальный, но и региональный масштаб (Австрия, Стратегия устойчивого развития федерального государства и федеральных земель). Некоторые стратегические документы носят название «федеральный план» (в Бельгии), «рамочные» стратегии (Чешская Республика, Венгрия), «национальный план» (Люксембург), «видение правительства» (Великобритания) и т.п.

В то же время среди национальных СУР, принятых за последние годы, можно встретить и достаточно оригинальные названия, кратко выражающие суть или основную идею новой стратегии. В качестве ярких примеров можно привести «Актуализация устойчивого развития - видение правительства и что это означает на практике» (Великобритания, 2011), «Национальная стратегия развития 2020: активное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство» (Польша, 2012), «Национальная стратегия устойчивого развития-2006. На пути к устойчивому выбору: Финляндия, устойчивая на национальном и глобальном уровнях» (Финляндия, 2006), «Финляндия, которую мы хотим видеть в 2050 году. Обязательства общества в области устойчивого развития» (Финляндия, 2013), «Будем жить по-новому вместе» (Франция, 2016), «Шведская стратегия устойчивого развития: экономический, социальный и экологический аспекты» (Швеция, 2004), «Планирование устойчивого будущего: федеральная стратегия устойчивого развития Канады» (Канада, 2010) и т.п.

Иногда название стратегии достаточно традиционно (например, Стратегия устойчивого развития до 2020 года), но к нему добавляют комментарий (аналог рекламного слогана) на 1-2 предложения, разъясняющий суть стратегии. Так, национальная СУР Румынии от 2008 года «Национальная стратегия устойчивого развития Румынии, 2013-2020-2030 года» содержит комментарий «Сохраняйте в хорошем состоянии то, что делает Вас жизнеспособным» (Keep healthy what keeps you in good health) – см. таблицу 1 ниже.

Таблица 1 – Описание национальных СУР, выбранных для сравнения

Страна	Название на русском	Название на языке оригинала	Принявший орган	Дата принятия
Австрия	Стратегия устойчивого развития федерального государства и федеральных земель	Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) – ein Handlungsrahmen für Bund und Länder[2]	Совет Министров и все губернаторы	Июнь 2010
Бельгия	Федеральное стратегическое долгосрочное видение устойчивого развития до 2050 года	Une vision stratégique fédérale à long terme pour un développement durable	Федеральное правительство (утверждена Королевским указом)	Июль 2013

		En 2050[3]		
Великобритания	Актуализация устойчивого развития - видение правительства и что это означает на практике	Mainstreaming sustainable development –The Government’s vision and what this means in practice[4]	Коалиционное правительство	Февраль 2011
Великобритания	Обеспечение будущего - реализация стратегии устойчивого развития Великобритании	Securing the future - delivering UK sustainable development strategy[5]	Правительство	Март 2005
Германия	Стратегия устойчивого развития Германии	German Sustainable Development Strategy 2016[6]	Федеральное правительство	Январь, 2017
Испания	Стратегия устойчивого развития Испании	Spanish Sustainable Development Strategy[7]	Совет министров	Ноябрь 2007
Канада	Федеральная стратегия устойчивого развития на 2016-2019 годы	2016-2019 Federal Sustainable Development Strategy[8]	Парламент Канады	Октябрь 2016
Норвегия	Стратегия устойчивого развития Норвегии	Norway’s Strategy for Sustainable Development: Published as part of the National Budget 2008[9]	Министерство Финансов Норвегии	Октябрь 2007
Польша, 2013	Польша 2030: долгосрочная национальная стратегия развития вплоть до 2030 года	Poland 2030. The third wave of modernity. Long-term National Development Strategy[10]	Совет министров	Февраль 2013
Польша, 2012	Национальная стратегия развития 2020: активное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство	National Development Strategy 2020. Active society, competitive economy, efficient state[11]	Совет министров	Сентябрь 2012
Португалия	Национальная стратегия устойчивого развития до конца 2015 года	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável[12]	Совет министров	Август, 2007
Румыния	Национальная стратегия устойчивого развития Румынии 2013-2020-2030	National Sustainable Development Strategy of Romania 2013-2020-2030[13]	Правительство Румынии	Ноябрь 2008
Словения, 2013	Стратегия УР Словении на 2014-2020 годы	Strategija razvoja Slovenije, 2014 – 2020[14]	Правительство Словении	Август, 2013

Словения, 2015	Стратегия умной специализации Словении-2015» S4	Slovenia's Smart Specialisation Strategy S4[15]	Правительство Словении	Сентябрь, 2015
Финляндия, 2013	Финляндия, которую мы хотим видеть в 2050 году. Обязательства общества в области устойчивого развития	The Finland we want 2050. Society's Commitment to Sustainable Development[16]	Правительство Финляндии	Декабрь 2013 Апрель 2016 (новая версия)
Финляндия, 2006	Национальная стратегия устойчивого развития-2006 (К устойчивому выбору. Финляндия, устойчивая на национальном и глобальном уровнях)	National Strategy for Sustainable Development 2006 (Towards Sustainable Choices. A Nationally and Globally Sustainable Finland)[17]	Правительство Финляндии	Июль 2006
Франция, 2015	Национальная стратегия экологического перехода к устойчивому развитию 2015-2020	La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 [18]	Совет министров	Февраль 2015
Франция, 2016	Будем жить по-новому вместе	INNOVER ENSEMBLE. Stratégie de promotion des nouveaux modèles de l'économie sociale et inclusive à l'international[19]	Совет министров	Июнь 2016
Швейцария	Стратегия устойчивого развития на 2016-2019 годы	Sustainable Development Strategy 2016–2019[20]	Федеральный совет (исполнительный орган из семи членов, который представляет федеральное правительство)	Январь 2016
Швеция	Шведская стратегия устойчивого развития: экономический, социальный и экологический аспекты	A Swedish Strategy for Sustainable Development – Economic, Social and Environmental[21]	Правительство Швеции	Июнь 2004

Источник: национальные СУР стран, анализ авторов

Как правило, СУР утверждает высший исполнительный орган – Правительство или Совет министров, реже эту функцию делегируют другим структурам – например, Федеральному совету в Швейцарии или Министерству финансов в Норвегии.



При этом многие страны вообще не приняли СУР, хотя активно внедряют принципы устойчивого развития в управление как на национальном, так и на региональном уровнях, включая измерение достигнутого прогресса с помощью индикаторов устойчивого развития. К ним относятся США, Австралия, Нидерланды и т.д. Ряд стран приняли СУР в нетрадиционном формате – в виде раздела в национальном бюджете (Норвегия, 2007), обязательств общества (Финляндия, 2013), долгосрочного видения в отношении устойчивого развития (Бельгия, 2013), докладов, программ, соглашений (Нидерланды) и т.п.

## 2.2. Региональные стратегии устойчивого развития

Разработка региональных стратегий устойчивого развития происходит по-разному: иногда их стимулирует принятие национальной СУР, как, например, произошло в Великобритании. В то же время часто встречается ситуация, когда региональные стратегии уже утверждены и успешно претворяются в жизнь, а национальной стратегии еще нет – как, например, в США. Региональные сценарии устойчивого развития обновляются достаточно часто, раз в несколько лет; из рассмотренных стратегий большинство были приняты в 2010 году или позже. При этом многие регионы утвердили несколько стратегических документов, охватывающих разные области – например, «Всеобъемлющая стратегия социально-экономического развития» и «Маркетинговый план экономического развития» американского штата Вермонт.

СУР Уэльса также содержится в нескольких документах: План действий Национальной Ассамблеи Уэльса «Начать жить по-другому», «Закон о благосостоянии будущих поколений Уэльса 2015» и декларация «Уэльс, который мы хотим видеть к 2050 году», в которой подробно описано видение Уэльса.

Северная Ирландия, помимо региональной СУР, утвердила Стратегию устойчивого развития Ассамблеи Северной Ирландии (Правительства Северной Ирландии), Руководство по стратегическому планированию для обеспечения целей устойчивого развития, а также Стратегию регионального развития Северной Ирландии.

Как правило, стратегические нормативно-правовые акты (НПА) утверждаются региональным правительством, или, реже, органом, которому правительство делегировало соответствующие полномочия – например, региональному совету или Агентству по развитию региона.

Региональные стратегия развития, в отличие от национальных СУР, носят достаточно оригинальные, уникальные названия. К обычным названиям «Стратегия устойчивого развития», «Стратегия регионального развития», «Стратегия социально-экономического развития» часто добавляются комментарии, поясняющие суть стратегии. Например, «Все вовлечены. Стратегия устойчивого развития Северной Ирландии, 2010», «Начать жить по-другому. План устойчивого развития от Национальной Ассамблеи Уэльса, 2004», «Маркетинговый план экономического развития на 3 года: впишем Вермонт в историю как великое место для работы, жизни и ведения бизнеса, 2016», «Стратегия устойчивого экономического роста для нашего региона. Региональная стратегия Веллингтона. Веллингтон, конкурентоспособный и мировом масштабе, 2012» и т.п. Как видно из перечисленных выше названий региональных СУР, в них делается акцент на конкурентоспособности региона, вовлеченности широких слоев населения и бизнеса в реализацию стратегии, новом образе действий и т.д. – см. таблицу 2 ниже.

Таблица 2 – Описание региональных СУР, выбранных для сравнения

Регион	Название на русском	Название на русском или языке оригинала	Принявший орган	Дата принятия
Северная Ирландия	Первые шаги на пути к устойчивости.	First Steps Towards Sustainability. Sustainable	Правительство Северной Ирландии	2006

	Стратегия УР Северной Ирландии	Development strategy for Northern Ireland[22]		
Северная Ирландия	Все вовлечены. Стратегия устойчивого развития Северной Ирландии	Everyone's Involved. Sustainable Development Strategy[23]	Правительство Северной Ирландии	2010
Северная Ирландия	Стратегия регионального развития: строим лучшее будущее	Regional Development Strategy: Building a Better Future[24]	Правительство Северной Ирландии	2010
Шотландия	Экономическая стратегия Правительства Шотландии	The Government Economic Strategy[25]	Правительство Шотландии	2011
Шотландия	Экономическая стратегия Шотландии	Scotland's economic strategy[26]	Правительство Шотландии	2015
Уэльс	Начать жить по-другому. План устойчивого развития от Национальной Ассамблеи Уэльса	Starting To Live Differently. The Sustainable Development Scheme of the National Assembly for Wales[27]	Национальная Ассамблея Уэльса	2004
Уэльс	Закон о благосостоянии будущих поколений Уэльса 2015	Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015[28]	Правительство Уэльса	2015
Вермонт	Всеобъемлющая стратегия социально-экономического развития	Vermont 2020, Comprehensive Economic Development Strategy[29]		2014 (обновлена в 2016 году)
Вермонт	Маркетинговый план экономического развития на 3 года, «Впишем Вермонт в историю как великое место для работы, жизни и ведения бизнеса»	Telling the Vermont story as a great place to work, live and do business. A 3-Year Economic Development Marketing Plan To Attract and Retain Residents and Businesses to Vermont, Submitted by Development Counsellors International Spike Advertising May 16, 2016[30]	Агентство бизнеса и развития региона (Agency of Commerce and Community Development)	2016
Юта	Стратегия устойчивого развития штата Юта на 2016-2019 года	Finding Solutions, Improving Lives: Strategic Plan 2016-2020[31]	Губернаторское управление экономического развития	2016
Веллингтон	Стратегия устойчивого экономического роста для нашего региона. Региональная стратегия	A Sustainable Economic Growth Strategy for our Region. Wellington Regional Strategy. Internationally Competitive Wellington[32]	Региональный совет Большого Веллингтона	2007

	Веллингтона. Веллингтон, конкурентоспособный и мировом масштабе.			
Веллингтон	Веллингтонская региональная стратегия 2012 года - Развитие экономики	Wellington Regional Strategy 2012 —Growing a Sustainable economy[33]	Региональный совет Большого Веллингтона	2012

Источник: региональные СУР, анализ авторов

### 2.3. Городские стратегии устойчивого развития

Стратегии развития городов, также, как и стратегии развития стран и регионов, разрабатываются широким кругом заинтересованных сторон: к ним относятся представители городских и областных властей, общественности и бизнеса, природоохранных организаций, НКО, представляющих различные социальные группы, академических кругов, эксперты в сфере архитектуры, градостроительной политики и т.п. Из этого можно сделать вывод, что важен не столько результат разработки стратегии в виде принятого законодательного акта, а сам процесс ее разработки, взаимодействие всех заинтересованных сторон и согласование их позиций.

Хотя идеи устойчивого развития в той или иной форме присутствуют практически во всех рассмотренных стратегиях, как правило, на них не делается акцента; терминология, структура и основные блоки городских стратегий развития в большей степени отражают городскую специфику и чисто городские проблемы развития.

Стоит подчеркнуть, что стратегии развития встречаются далеко не у всех крупнейших мегаполисов мира: некоторые города имеют только план развития, но не имеют стратегии в виде отдельного документа. Иногда система планирования состоит только из комплекса отраслевых стратегий, причем у города нет ни стратегии, не плана развития как отдельного документа – по такому пути пошел Ванкувер. В то же время некоторые города разработали и стратегию, и план развития (как, например, Вена и Аделаида).

По-видимому, можно сделать вывод: стратегия устойчивого развития как отдельный документ чаще встречается на уровне стран, реже – на уровне регионов, и далеко не всегда на уровне городов; на местном уровне большую роль играет система отраслевых стратегических НПА (таких, как план управления мусором, план обеспечения нулевых выбросов парниковых газов, стратегия развития альтернативной энергетики, стратегия построения зеленого города и т.п.). Кроме того, в городских стратегиях развития чаще встречаются планы развития конкретных территорий – как, например, устойчивое зонирование в Ванкувере или области трансформации в Берлине.

Краткое описание документов стратегического планирования крупнейших мегаполисов мира представлено в таблице 3 ниже. Как видно из названий документов, граница между стратегией устойчивого развития города и планом городского развития достаточно условна: план, как и «классическая» стратегия, могут быть названы устойчивыми, отражать понятие «развития», план может быть определен как стратегический и т.п. При этом план развития, как и обычная стратегия устойчивого развития, может содержать экологический, экономический и социальный блоки, и активно использовать терминологию устойчивости ООН – см. таблицу 3 ниже.

Таблица 3 – Описание городских СУР, выбранных для сравнения

Город	Название на русском	Название на русском или языке оригинала	Принявший орган	Дата принятия
-------	---------------------	---	-----------------	---------------

Сингапур	План устойчивого развития Сингапура-2015	Our Home. Our Environment. Our Future. Sustainable Singapore Blueprint 2015[34]	Ministry of the Environment and Water Resources Ministry of National Development	2015
Лондон	Лондонский план Стратегия пространственного развития Лондона, включающая изменения с 2011 года	The London Plan[35] The Spatial Development Strategy for London consolidated with alterations since 2011[3635]	Мэр Лондона	2011, 2016 (обновление)
Аделаида	План развития города Аделаиды, консолидированная версия, 2017	Adelaide (City) Development Plan, Consolidated – 30 May 2017[37]	Правительство Южной Австралии	2017
Аделаида	Стратегический план развития Аделаиды	City of Adelaide 2016–2020 Strategic plan[38]	Городской совет Аделаиды	2016
Вена	План развития города Вены -2025	STEP 2025 Urban Development Plan 2025 VIENNA[39]	Администрация города Вены, муниципальное управление Городского развития и планирования.	2014
Вена	Рамочная стратегия умного города Вены	Smart City Wien Framework Strategy[40]	Совет города Вены	2014
Ванкувер	Стратегии нет, есть городской веб-портал ( <a href="http://vancouver.ca/">http://vancouver.ca/</a> ), где подробно излагается вся городская политика развития		Городской совет и Правление парков Ванкувера	2017
Нью-Йорк	Один Нью-Йорк: план для сильного и справедливого города	OneNYC: The Plan for a Strong and Just City[41]	Городская администрация Нью-Йорка	2015
Берлин	Стратегия Берлина: Городская стратегия развития 2030	BerlinStrategy Urban Development Concept Berlin 2030[42]	Сенат Берлина	2015

Источник: городские СУР, анализ авторов

Также стоит подчеркнуть, что последние версии всех рассмотренных стратегий развития крупных мегаполисов были приняты в 2014 году и позже, то есть городские стратегии, в отличие от национальных и региональных, обновляются каждые 2-3 года.

### 3. Рекомендации для разработки стратегий устойчивого развития городов, регионов и территорий для российской практики

#### 3.1. Процесс разработки СУР

Первый вывод, который можно сделать на основе анализа национальных, региональных и муниципальных СУР – это необходимость качественной организации процесса разработки СУР. Как показывает мировой опыт, сам процесс разработки СУР оказывает позитивное влияние на консолидацию общества вокруг общих целей развития, организацию диалога власти и общества, улучшение межведомственного взаимодействия, выявление заинтересованных сторон и учет их интересов и т.д.

В процесс разработки СУР включен широкий круг заинтересованных лиц, среди которых представители органов власти, коммерческих предприятий, профсоюзов, НКО, академических кругов и гражданского общества. Стоит подчеркнуть, что при разработке национальных СУР часто процесс идет «снизу-вверх»: сначала разрабатываются региональные СУР, и только потом, на их основе, формируется проект национальной СУР. Такой подход дает возможность учесть региональную специфику: имеющиеся конкурентные преимущества, ресурсы, основные проблемы и риски (по такому пути пошла Испания). При этом процесс разработки, обсуждения и согласования национальной СУР может занимать несколько лет.

Как правило, процесс разработки СУР разделен на несколько этапов. Первый этап является предварительным: на нем определяются или создаются органы, ответственные за разработку СУР (например, такие, как Межведомственный комитет по устойчивому развитию), создается веб-портал, на котором отображается информация о ходе разработке СУР или раздел на веб-сайте правительства или муниципалитета, формируется группа лиц, непосредственно отвечающая за разработку СУР, проводится тендер среди консалтинговых компаний на разработку СУР и т.п. При этом в разработке СУР участвуют практически все государственные министерства и ведомства, подразделения и департаменты - типичный список участников разработки СУР может насчитывать несколько десятков государственных организаций.

На следующем этапе проект СУР размещается в сети Интернет в открытом доступе, и организуются широкомасштабные публичные консультации. СУР также обсуждается на конференциях, круглых столах, семинарах и других публичных мероприятиях. Критически важным на данном этапе является привлечение к разработке СУР разных групп заинтересованных лиц, представителей органов власти низлежащих уровней, а также оперативная обработка всех поступающих откликов. И только на третьем этапе доработанная и улучшенная стратегия утверждается органами власти.

Но, пожалуй, самым важным в процессе разработки СУР является организация взаимодействия – как между различными ведомствами и органами власти, так и между властью и обществом – представителями бизнеса, НКО, экологами, представителям и социально незащищенных слоев населения и т.д. – см. рисунок 1 ниже.



Рисунок 1 – Этапы разработки СУР

Источник: исследование авторов

### 3.2. Структура СУР

Второй вывод, который следует из анализа международного опыта стратегического планирования, звучит так: необходима не только (и не столько) СУР в виде единого документа, сколько наличие комплекса узкоспециализированных отраслевых стратегий устойчивого развития. Стоит особо подчеркнуть, что у многих преуспевающих регионов и городов, занимающих ведущие позиции в мировых и национальных рейтингах, СУР в формате отдельного документа может вообще отсутствовать (как, например, у канадского города Ванкувера), или быть достаточно краткой и насчитывать всего несколько страниц (как у американского штата Юта). То же самое справедливо и по отношению к национальным СУР, которые могут насчитывать менее 10 страниц – например, СУР Великобритании 2011 года или СУР Финляндии 2013 года (обновлена в 2016 году).

Это не означает, что СУР не уделяется достаточно внимания: объяснение заключается в том, что современная СУР имеет древовидную структуру и состоит из множества (иногда нескольких десятков) различных узкоспециализированных отраслевых стратегий – стратегий развития транспортной системы, защиты окружающей среды, обеспечения безопасности, устойчивости к рискам природных катастроф, поддержки науки и инноваций, внедрения цифровых технологий и т.п. – см. рисунок 2 ниже.

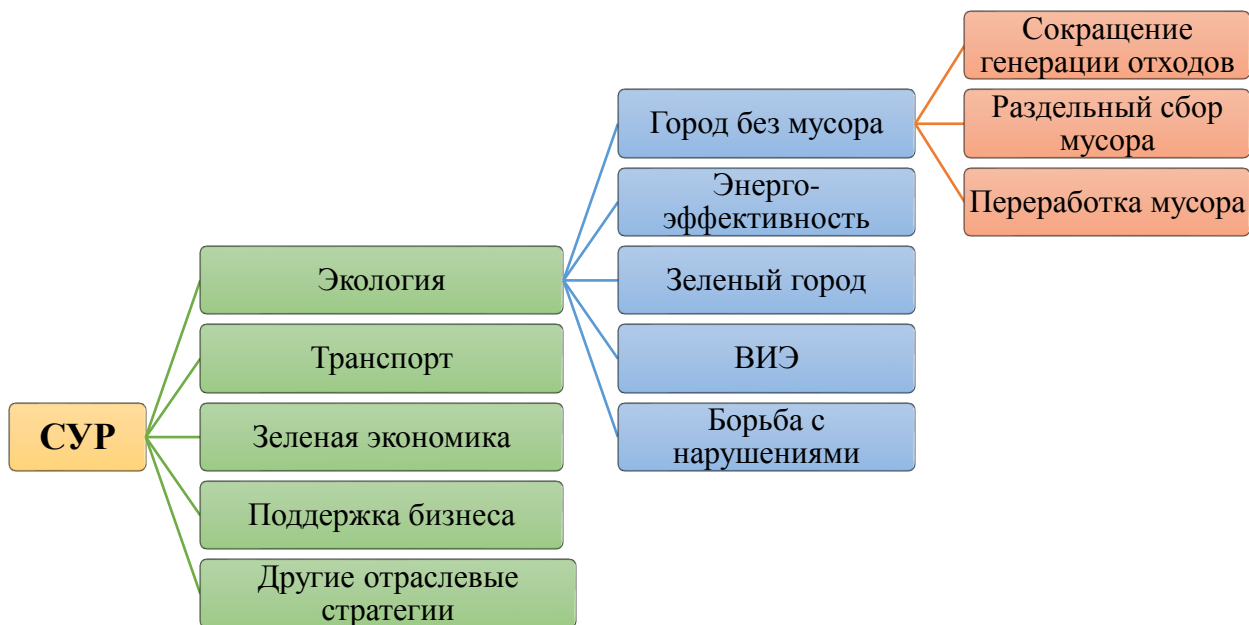
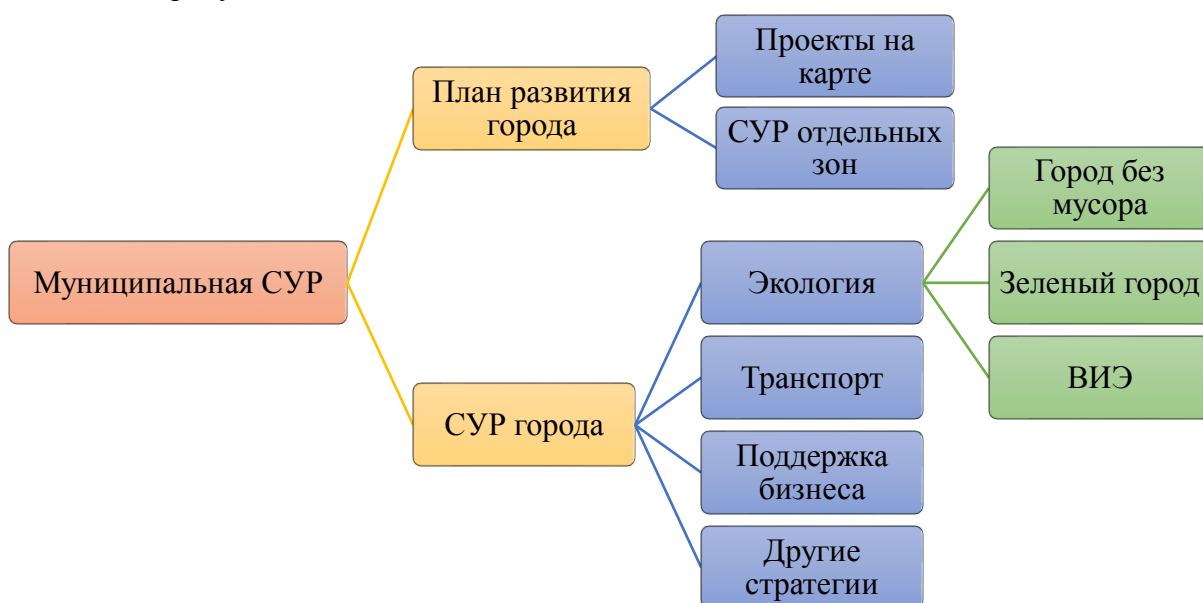


Рисунок 2 – Многоуровневая древовидная структура СУР

Источник: составлено авторами

Каждая из отраслевых стратегий, в свою очередь, может иметь несколько стратегий следующего уровня вложенности: например, стратегия построения экогорода может иметь отдельные стратегии управления мусором, поддержки возобновляемой энергетики, стимулирования энергоэффективности и т.д. В свою очередь, стратегия управления мусором может разбиваться на стратегии сокращения генерации ТБО, систему мер для внедрения раздельного сбора ТБО, стратегию поддержки повторного использования отходов и их переработки и т.д. Как показывает практика, наличие стратегий второго и третьего уровней намного важнее, чем основной стратегии первого уровня, причем стратегии низших уровней могут обновляться без жесткой привязки друг к другу.

Если многоуровневая структура национальных и региональных СУР во многом совпадает, то в «дереве» муниципальных СУР есть особенности: часто она включает два элемента – СУР развития города, и План развития города. Причем у города могут быть как оба этих элемента - и Стратегия устойчивого развития, и План развития города, так и один из них – см. рисунок 3 ниже.



### Рисунок 3 – Особенности структуры муниципальной СУР

Источник: составлено авторами

Особое место в муниципальной СУР занимает система устойчивого зонирования, которая может присутствовать как в Плане развития города, так и (реже) в СУР города. Зонирование означает разделение города на области, которые развиваются по-разному в зависимости от способа использования земли, причем зоны одного типа могут находиться в разных городских округах и не иметь общих границ.

Для каждой зоны действуют правила и рекомендации, которые определяют, что разрешено, что не допускается и что поощряется в данной зоне с точки зрения строительства новых зданий и сооружений, реконструкции, реновации, реновации и т.п.

Например, такими правилами могут быть: запрет или разрешение строительство завода посреди жилого квартала; обеспечение сохранности исторической застройки (для центра) и т.п. Число зон может превышать несколько десятков: так, например, в Ванкувере обозначено около 60 различных зон, разделенных на 15 основных групп, причем в каждой зоне действуют свои правила, которые регулируются разными НПА. Управление развитием по зонам дополняет группа 23 руководств «Планирование отдельных видов деятельности». Для каждой территории возможно изменение типа зоны (ре-зонирование), что позволяет выбрать альтернативный путь развития территории; порядок резонирования установлен законодательно. Зонирование является распространенным, но далеко не единственным подходом к территориальному развитию; альтернативой зонированию является развитие по городским округам. Так, например, в Лондоне городские округа сами могут разрабатывать свои планы развития, но эти планы должны соответствовать общей стратегии развития Лондона.

### 3.3. Название СУР

Ниже приведены неформальные правила, которыми можно руководствоваться при выборе названия стратегии; они не являются строгими – скорее, могут служить только общими ориентирами. Как правило, названия СУР достаточно похожи: в них присутствует словосочетание «Стратегия устойчивого развития», далее идет название страны, города и региона, а в конце добавляется временной интервал действия стратегии. В качестве примера можно привести такие названия СУР: «Польша 2030: долгосрочная национальная стратегия развития вплоть до 2030 года», «Национальная стратегия устойчивого развития Румынии 2013-2020-2030», «Стратегия устойчивого развития штата Юта на 2016-2019 года» и «План устойчивого развития Сингапура-2015» - см. таблицу 4 ниже.

Таблица 4 – Способы образования названия СУР, ключевые слова и понятия

Национальные СУР	Региональные СУР	Муниципальные СУР
Строгое формальное название	Менее строгое название, содержащее призыв к действию	Узкотематическое название отражающее специфику стратегии
Стратегия устойчивого развития	Видение, суть стратегии	Рамочная стратегия и/или план
Название страны	Стратегия устойчивого, социально-экономического, экономического и т.п. развития	устойчивого или пространственного развития
Временной интервал	Название региона	Название города
Краткий комментарий	Возможен комментарий в виде предложения	Временной интервал

Источник: СУР стран, регионов и городов



Указанный выше способ образования названия СУР является общепринятым, но далеко не единственным; часто к традиционным фразам «Стратегия устойчивого развития» и «до определенного года» добавляют краткий комментарий, поясняющий суть стратегии. Например, «Финляндия, которую мы хотим видеть в 2050 году. Обязательства общества в области устойчивого развития», «Шведская стратегия устойчивого развития: экономический, социальный и экологический аспекты», «Стратегия умной специализации Словении-2015», «Национальная стратегия устойчивого развития-2006. К устойчивому выбору. Финляндия, устойчивая на национальном и глобальном уровнях», «Национальная стратегия развития 2020: активное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство» (Польша, 2012) и т.д. В некоторых случаях название может состоять всего из одной фразы, поясняющей ее суть: например, «Будем жить по-новому вместе» (СУР Франции, 2016).

В отличие от национальных СУР, региональные стратегии носят менее строгие и формальные названия: в них часто отражается главная мысль или долгосрочное видение. При этом часто основная мысль выносится в начало названия стратегии: «Все вовлечены. Стратегия устойчивого развития Северной Ирландии», «Начать жить по-другому. План устойчивого развития от Национальной Ассамблеи Уэльса», «Стратегия устойчивого экономического роста для нашего региона. Региональная стратегия Веллингтона. Веллингтон, конкурентоспособный и мировом масштабе» и т.д. Иногда название региональной СУР может звучать достаточно амбициозно и отражать взятый курс на конкурентоспособность региона в мировом масштабе: «Маркетинговый план экономического развития на 3 года: впишем Вермонт в историю как великое место для работы, жизни и ведения бизнеса». В то же время встречаются и вполне традиционные названия, такие, как «Экономическая стратегия Правительства Шотландии».

На муниципальном уровне возможно принятие как стратегии, так и плана развития города, или одного из этих документов. В этом случае стратегия носит узкоспециализированное название, не содержащее определения «устойчивый»: вместо него используются такие характеристики стратегии, как рамочная, консолидированная, городская и т.д. Как правило, название муниципальной стратегии четко отражает ее суть, например: «Лондонский план. Стратегия пространственного развития Лондона, включающая изменения с 2011 года», «Рамочная стратегия умного города Вены», «Стратегия Берлина: Городская стратегия развития 2030», «План развития города Аделаиды, консолидированная версия, 2017» и т.п. Реже название муниципальной СУР содержит видение будущего: «Один Нью-Йорк: план для сильного и справедливого города» или «Живой и удобный для жизни Сингапур: стратегия устойчивого роста – 2009».

Таким образом, для национальных СУР рекомендуется выбирать строгое классическое название, содержащее слова стратегия развития, название страны, указание временных рамок, а также несколько слов-пояснений. Для региона рекомендуется отражать в СУР видение или краткую суть стратегии, а для города пояснять смысл документа, чтобы не возникло путаницы между стратегией и планом развития города, или документом, совмещающим и стратегию, и пространственный план развития.

#### 3.4. Формальные критерии (число страниц, разделов)

В качестве третьего вывода можно назвать формат оформления СУР, хотя здесь также нет жестких стандартов. Как правило, СУР содержат от 50 до 170 страниц, и разделены на 4-10 разделов.

Здесь можно условно выделить следующие типы СУР: «Стратегия-презентация основных идей», навигационная, классическая и расширенная стратегия. Первый тип стратегий (Презентация основных идей) характерен для национальных и региональных СУР, навигационная и классическая СУР применяются на всех уровнях (национальном,

региональном и муниципальном), а расширенная СУР в большей степени характерна для муниципального уровня. Описание основных типов СУР представлено ниже:

- «Презентация основных идей»: краткая СУР, которая состоит из нескольких страниц, и, как правило, содержит видение и основные цели развития; СУР может быть оформлена как цветной буклет, или не содержать иллюстраций, а только текст. Данный формат может быть рекомендован, в первую очередь, для региональных СУР – в тех случаях, когда уже есть узкоспециализированные стратегии и сложившаяся система УР, и необходимо оказать на аудиторию эмоциональное воздействие.

- Навигационная СУР: состоит из 10-30 страниц, включает видение, цели и основные направления развития; может содержать указание на планы, программы, мероприятия, механизм реализации. Такая стратегия содержит общее описание устойчивого развития верхнего уровня, но не включает конкретные детали. Может включать ссылки на другие стратегии развития, планы мероприятий, НПА. Такой формат может быть рекомендован, если система УР продолжает активно развиваться и нужно ей придать новый импульс, а также необходимо воздействие на чувства и эмоции аудитории.

- Классическая СУР: содержит более 50 страниц (как правило, до 200), содержит вступительное слово, анализ ситуации, подробное описание видения, целей и направлений развития, включает механизм реализации (институциональный и финансовый), систему контроля и мониторинга, список индикаторов и т.п. Это универсальный формат, который может применяться во всех случаях, но лучше всего подходит для построения системы УР, когда число отраслевых стратегий ограничено и существуют многие направления развития, еще на получившие отражения в законодательстве. Классическая СУР, в первую очередь, воздействует на аудиторию логическими и рациональными аргументами, а для создания нужного имиджа достаточно нескольких цветных фотографий.

- Расширенная стратегия, содержащая подробные планы развития, объем которой превышает 200 страниц. В первую очередь, данный формат подходит для муниципальных СУР или городских планов развития, так как позволяет подробно описать планы развития города. Также данный формат может применяться для национальных СУР, если необходимо подробно изложить анализ ситуации, а также подробный список мероприятий. Как правило, расширенные СУР содержат виды оформления, которые помогают передать суть предлагаемых мер в географической привязке, например, приоритетные проекты на карте города.

Некоторые СУР имеют расширенный региональный блок – как правило, это муниципальные СУР. Для отображения информации на карте рекомендуется применять современные технические возможности, например, несколько слоев файла формата PDF, отражение информации на интерактивной масштабируемой карте или даже построение трехмерной модели города.

В качестве примеров можно привести план зонирования Ванкувера, который представляет собой несколько слоев данных в одном файле, и трехмерную модель города (см. официальный веб-портал Аделаиды [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cityofadelaide.com.au/planning-development/city-planning/3d-city-model/>). Такие дополнения крайне необходимы, когда процессы планирования и управления развитием имеют привязку к сложным областям на карте города.

Рекомендуемые разделы СУР для навигационного, классического и расширенного типа представлены на рисунке 4 ниже. Из них стоит отметить раздел «Правительство дает обществу пример внедрения принципов устойчивого развития», который присутствует во многих современных СУР. Данный раздел описывает меры, которые предпринимает само правительство: «зеленые» стандарты на государственные закупки, повысить энергоэффективность правительственных учреждений, снизить генерации мусора и рационально использовать ресурсы.

Вводная часть	Главная идея	Основная часть	Механизм реализации	Приложения, заключение
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вступительное слово</li> <li>• Введение</li> <li>• История разработки стратегии</li> <li>• Основные проблемы, предыстория вопроса</li> <li>• SWOT-анализ (города, региона)</li> <li>• Список требований к стратегии, НПА</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Видение</li> <li>• Цели, задачи</li> <li>• Правительство дает пример реализации СУР</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основные направления работы</li> <li>• Приоритеты развития, ключевые сектора</li> <li>• Индикаторы в привязке к основным направлениям работы</li> <li>• Территориальный или региональный блок - развитие на карте</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Институциональные рамки, вертикальная и горизонтальная интеграция</li> <li>• Финансирование</li> <li>• Система мониторинга и контроля</li> <li>• Индикаторы и их целевые значения</li> <li>• Вовлечение общества</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Заключение</li> <li>• Глоссарий терминов</li> <li>• Благодарности</li> <li>• Список мер, индикаторов, целей и задач</li> <li>• Оценка регулирующего воздействия стратегии</li> <li>• Список контактов</li> <li>• Список ответственных за реализацию стратегии</li> </ul>

Рисунок 4 – Примерная структура типичной СУР

Источник: анализ авторов

В заключение стоит еще раз подчеркнуть, что, хотя общих правил оформления не существует, отчетливо прослеживается тренд на повышение удобства восприятия стратегий, и сочетание логических и рациональных доводов хотя бы с минимальным эмоциональным воздействием; поэтому современные СУР, как правило, достаточно хорошо смакетированы, ярко оформлены и сопровождаются красочными иллюстрациями.

Кроме того, для передачи достаточно сложной технической информации (например, планов территориального развития города) используются расширенные возможности файлов формата PDF (слои), интерактивные карты города, а также совокупность электронных документов; эти приемы также рекомендуется использовать при разработке СУР, в особенности, региональных и муниципальных.

### 3.5. Видение (целевое состояние) СУР

Следующий вывод заключается в большой роли видения, которое стало неотъемлемым элементом современных СУР. Видение присутствует практически во всех СУР: в национальных, региональных и муниципальных. В редких случаях, когда видения нет в СУР, оно присутствует на веб-портале правительства или других стратегических документах. Рекомендуется выносить видение в отдельный раздел, и размещать этот раздел сразу после вводной части стратегии.

В формулировке видения имеет смысл отражать основные направления устойчивого развития ООН, несколько направлений, отражающих местную специфику и призыв к совместным действиям – см. рисунок 5 ниже.

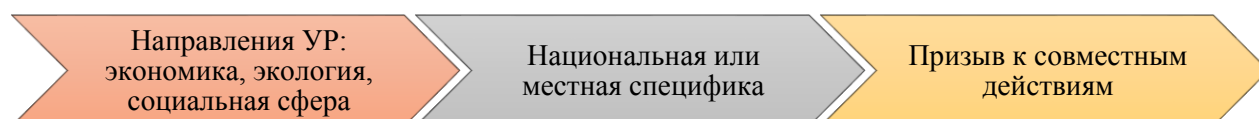


Рисунок 5 – Примерная структура видения

Источник: анализ авторов

При этом в видении национального уровня рекомендуется делать акцент на основных направлениях устойчивого развития, в региональных стратегиях – на конкурентных преимуществах конкретного региона, а в муниципальных стратегиях – на создании города-

лидера, города-примера (на местном, региональном или национальном уровне), доступного для всех и удобного для жизни.

Возможен и альтернативный подход к видению, когда делается акцент не на результате устойчивого развития (например, построении справедливого, процветающего общества, с высокотехнологичной экономикой и хорошей экологической обстановкой), а на самом процессе устойчивого развития. Например, «Нам, в первую очередь, нужны не стандарты и технологические изменения, а умный и творческий подход, и, прежде всего, целостное решение проблем в будущем» (СУР Австрии, 2010) или «Устойчивое развитие должно стать регулятивной идеей: его следует рассматривать как принципы, которые должны быть включены во все области политики» (СУР Швейцарии, 2016).

Вместе с тем между национальным, региональным и муниципальным видением есть существенные различия.

Так, национальное видение рекомендуется делать более строгим и формальным, отражающим основные направления устойчивого развития: процветающую низкоуглеродную экономику, инновационное развитие, общество знаний, справедливое и толерантное общество, защиту окружающей среды, а также эффективное государственное управление. Конкурентоспособность и ведущие позиции страны в мировом масштабе, как правило, не выносятся в национальное видение напрямую, но могут быть указаны косвенно, в неявном виде – как «одна из самых зеленых стран в мире», государство, способное противостоять глобальным вызовам современности и т.п. Основное место в видении национальных СУР рекомендуется уделять описанию государства, экономики, экологии и общества; государство описывается как эффективное, общество – как справедливое, экономика – как процветающая, инновационная, зеленая и круговая – см. таблицу 5 ниже.

Таблица 5 – Типичные словосочетания для разработки видения национальной СУР

Элементы СУР	Национальные СУР
Государство и государственное управление	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Процветающее государство, основанное на знаниях</li> <li>- Эффективное государство</li> <li>- Государство, способное соответствовать глобальным вызовам современности</li> <li>- Оптимизации и повышении эффективности государственного управления</li> </ul>
Экономика	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Зеленая или низкоуглеродная экономика</li> <li>- Круговая экономика</li> <li>- Конкурентоспособная экономика</li> <li>- Цифровая экономика</li> <li>- Экономика знаний</li> <li>- Экономика страны адаптирована к решению экономических, социальных и экологических проблем</li> </ul>
Общество	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Справедливое, плюралистическое, космополитичное</li> <li>- Равенство, отсутствие дискриминации, общество равных возможностей</li> <li>- Сокращение экологического, социального и территориального неравенства, сглаживание территориальных различий</li> </ul>
Экология, зеленая энергетика	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Одна из самых зеленых стран в мире</li> <li>- Экологически чистый производителем энергии</li> <li>- Играет ведущую роль в развитии зеленой энергетики</li> </ul>
Вовлеченность граждан	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Общество, и в котором все люди берут на себя ответственность за окружающую среду</li> </ul>

Источник: СУР стран, регионов и городов, анализ авторов

Таким образом, национальное видение отчасти носит формальный и достаточно общий, универсальный характер; в особенности это утверждение справедливо для больших стран, имеющих федеративное устройство – таких, как Россия, где разнообразие природно-климатических и социально-экономических условий не позволяет предложить более конкретное видение.

В то же время региональное видение должно в большей степени отражать местную специфику: рекомендуется включать в него те позиции, на которые регион претендует в национальном или мировом масштабе, уникальные особенности и конкурентные преимущества региона, приоритетные сектора хозяйственной деятельности и т.п. В силу большой важности регионального видения его в тексте стратегии рекомендуется выделять визуально – цветом или цветным фоном, более крупным шрифтом, выделять в рамку, иллюстрировать пиктограммой и т.п. После краткого описания видения (на один абзац текста) рекомендуется ниже приводить его расшифровку. Типичные словосочетания для разработки видения региона приведены в таблице 6 ниже.

Таблица 6 – Типичные словосочетания для разработки видения региона

Элементы СУР	Региональные СУР
Регион-лидер	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Повышение конкурентоспособности региона в мировом и национальном масштабе,</li> <li>- использование местных преимуществ, глобальных связей и географического положения региона;</li> <li>- Имеющий позитивный имидж, динамичный и удобный для жизни регион с сильными позициями во всем мире</li> <li>- Лучшее место для жизни, учебы, работы и ведения бизнеса.</li> <li>- Конкурентное преимущество региона будет основываться на его капитальном статусе, глобальных связях и местном географическом положении</li> <li>- Регион с самой эффективной экономикой, лучшим бизнес-климатом и лучшим туристическим направлением национального масштаба</li> </ul>
Экономика	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Конкурентоспособная экономика с высокой добавленной стоимостью и качественным образованием, зеленая экономика</li> <li>- Круговая экономика, повторная переработка и рециркуляция ресурсов, безотходное производство, экономика как одна планета</li> <li>- Привлечение талантливого персонала и бизнеса, благоприятная бизнес-среда</li> <li>- Процветание для всех посредством экономического роста</li> </ul>
Общество	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Мирное, справедливое, демократичное, толерантное общество, где у всех есть равные возможности, поощряющее культурное разнообразие, дающее возможность каждому человеку работать и жить по-разному; поддержка здорового образа жизни</li> <li>- общество, где развиты космополитические искусства и развлечения, где национальное и культурное разнообразие является источником силы, а не разделения общества;</li> <li>- Укрепление культурной самобытности, развитие туризма на основе местных природных и исторических достопримечательностей; сеть устойчивых общин, которые охватывают все городские и сельские районы</li> <li>- Информированное общество, приверженное УР во всех секторах, будь то образование, транспорт, управление отходами, водосбережение, энергетика или потребительские модели</li> </ul>

	- Мирное, справедливое, процветающее и устойчивое общество
Экология, зеленая энергетика	- Экономическое процветание, - Экологически чистая окружающая среда - Нетронутая цивилизацией природа, где сохранено разнообразие видов - Разнообразная, жизнеспособная и устойчивая природная среда - адаптация к изменению климата
Вовлеченность граждан	- Общество, активно участвующее в реализации принципов устойчивого развития, население и бизнес, осведомленные об УР - Открытость и широкое общественное участие, вовлечение граждан в процесс принятия решений, которые их затрагивают;
Государственное управление	- Эффективное государственное управление, внедрение принципов УР во все сферы государственной деятельности
Новый способ действий	- Мы должны думать по-другому, и мы должны действовать сообща. Делать все по-другому - значит смотреть вперед, чтобы сделать выбор в пользу безопасного экономического процветания для нас, наших детей и наших внуков - Необходимо сформировать консенсус вокруг общих целей, которые являются наиболее важными для общества, включая наших детей и внуков - Мы ведем себя по-разному, живем по-разному и получаем прибыль по-разному

Источник: СУР стран, регионов и городов, анализ авторов

Видение муниципального уровня рекомендуется прописывать более детально и подробно, и делать его менее формальным, более ориентированным на создание имиджа и воздействие на чувство и эмоции аудитории. В то же время муниципальное видение должно максимально отражать как местную специфику, так и особенности муниципальной СУР. Если национальное видение достаточно общее и у некоторых стран может почти дословно совпадать с определением устойчивого развития ООН, то муниципальное видение предельно конкретно, и отражает проблемы, преимущества и пути развития определенного города. Типичные словосочетания для разработки видения муниципальных СУР приведены в таблице 7.

Таблица 7 – Словосочетания для разработки видения муниципальных СУР

Элемент видения	Ключевые слова
Город-мировой или национальный лидер	- Город-лидер мирового и/или национального масштаба: лидер в экономике, науке, занятости, образовании, центр, где сосредоточена высококвалифицированная рабочая сила - Город задает национальные и международные стандарты - Город выйдет за пределы своих границ: он станет городом бизнеса и научных исследований, столицей европейского масштаба и мегаполисом, конкурентоспособным по сравнению с другими столицами Европы - Столица и мегаполис, который играет ведущую роль в жизни страны - Наш город призван возглавить государство и послужить национальным примером, как можно ответить на текущие вызовы современности. - Один из величайших городов мира - Один из самых умных городов мира с глобальными связями и богатыми экономическими возможностями

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Один из первых в мире углерод - нейтральных городов, глобальный лидер в области реагирования на изменение климата</li> <li>- Город генерирует новые импульсы развития и влияет на европейскую политику</li> <li>- Мы признаны во всем мире как город, который предоставляет широкие возможности для участия в общественной жизни для всех слоев населения</li> </ul>
Удобный для жизни город	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Удобный для жизни город с большим количеством зеленых насаждений</li> <li>- Место, где все жители города и его гости имеют ощущение наибольшего физического, эмоционального, интеллектуального и духовного благополучия</li> <li>- Качественный городской дизайн, который создается с опорой на нормативно-правовую базу, продуманную политику и консультации с общественностью</li> <li>- Парки, прогулочные улицы и общественные места проектируются с акцентом на транспортную доступность, причем транзит осуществляется устойчивыми, не загрязняющими среду формами общественного транспорта.</li> <li>- Доступный, здоровый, недорогой и бурлящий яркой жизнью город</li> <li>- Яркий мегаполис и один из самых привлекательных в Европе городов</li> </ul>
Экономически активный, оживленный город	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Растущий, процветающий город; яркий и здоровый город</li> <li>- Экономический и культурный центр, в котором большая часть населения предпочитает жить, работать, инвестировать средства и тратить время.</li> <li>- Центр творчества и активной деятельности в области искусства, культуры, туризма и спорта</li> <li>- Гостеприимный и динамичный город с богатым и разнообразным опытом</li> <li>- Красивый, разнообразный городом, который предоставляет высокое качество жизни</li> </ul>
Город для всех	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Космополитичный, зеленый и умный город</li> <li>- Справедливый и равноправный город; устойчивый город и защищенный город, готовый противостоять природным катаклизмам</li> <li>- Культурное разнообразие приветствует людей со всего мира</li> <li>- Город для детей, молодежи, женщин и мужчин, пожилых людей, семей, предпринимателей, художников, исследователей, лиц с особыми потребностями - город, который открыт для всех, независимо от того, как долго они жили здесь</li> <li>- Доступное качество жизни, легкодоступный досуг и зеленые насаждения в пределах пешей доступности</li> </ul>
Городская идентичность, уникальность, отличия	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Новый способ градостроительства, архитектурных решений и организации городской жизни</li> <li>- Наш город всемирно известен своими фестивалями, культурной жизнью и спортивными мероприятиями</li> <li>- Живая урбанизация: город будущего на основе нового урбанизма</li> </ul>
Общество	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Социальная справедливость является ключевым принципом развития города - ее обеспечивает нужный объем социальных услуг,</li> </ul>
Вовлеченность граждан	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Мы будем максимально участвовать в достижении этого видения</li> <li>- Граждане принимают активное участие в развитии своего города.</li> </ul>

Источник: СУР стран, регионов и городов, анализ авторов

Как показано выше, такие элементы видения, как экономика, общество, экология, вовлеченность граждан и эффективное государственное управление можно применять в СУР любого уровня. В то же время указание в видении на лидирующие позиции и конкурентные преимущества лучше использовать на региональном и муниципальном уровне, а удобство для жизни, уникальную архитектуру и идентичность – только на муниципальном уровне – см. рисунок 6 ниже.

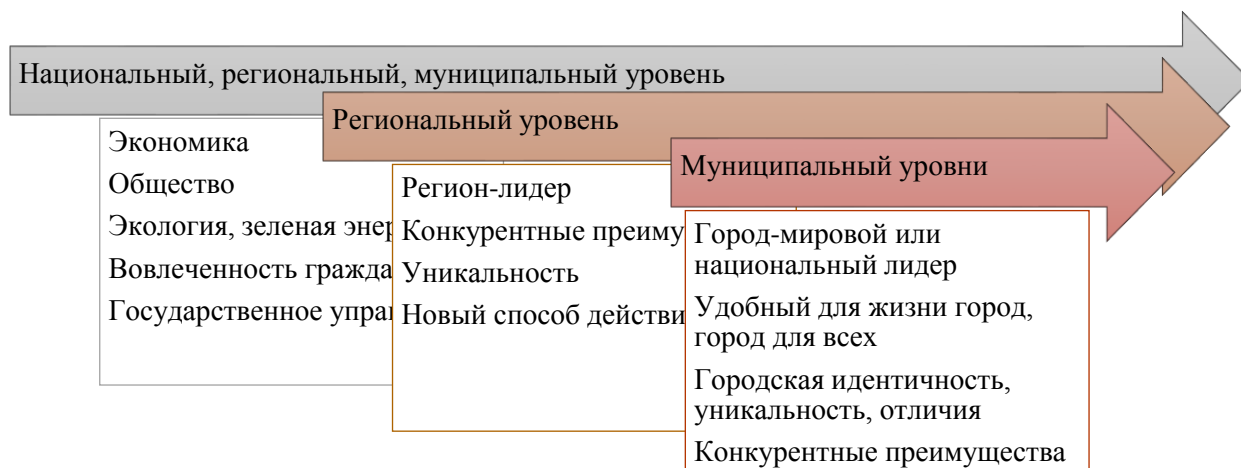


Рисунок 6 – Элементы видения для разработки СУР на национальном, региональном и муниципальном уровнях.

Источник: составлено авторами

### 3.6. Приоритеты и направления развития СУР

Рекомендуется в СУР отдельно указывать и приоритеты, и основные направления развития (или направления работы, области действия). Стоит особо подчеркнуть, что направления развития и приоритеты СУР – это совершенно разные понятия. Основные направления обычно соответствуют трем направлениям устойчивого развития в трактовке ООН и другим «классическим» направлениям социально-экономического развития: социальной политике, развитию транспортной системы, построению современного общества, повышению качества государственного управления, развитию цифровой экономики и т.д.; основные направления развития практически во всех региональных и национальных СУР во многом совпадают.

В то же время приоритетные сектора уникальны – в особенности, для каждого города и региона, отражают конкурентные преимуществам и представляют собой те прорывные направления и точки роста, которые призваны вывести город или регион в национальные и мировые лидеры – см. таблицу 9.

Таблица 8 – Сравнение основных направлений развития и приоритетных секторов

Тип отличий	Основные направления развития	Приоритетные сектора
Определение	Все области развития: экономика, экология, социальный капитал, справедливое общество, транспорт, система управления	Отдельные, выбранные сектора экономики, которые могут вывести регион в лидеры; отрасли, на которых регион специализируется или будет специализироваться
Уникальность	Отсутствует, практически одинаковы во всех стратегиях развития	Уникальны для каждого региона
Широта охвата	Охвата практически всех областей жизни	Выбранные приоритетные области



Цель включения в СУР	Создание базовых условий для жизни	Создание точек роста, осуществление экономического прорыва, выход региона в национальные лидеры и на мировой уровень, стимулирование экспорта
Временные рамки	Работа с тем, что есть сейчас, а также развитие, стремление к лучшему	Развитие того, что есть сейчас, ориентация на будущее, возможно, развитие почти с «нуля»

Источник: СУР регионов, анализ авторов

В качестве примера можно привести «Всеобъемлющую стратегию развития штата Вермонт» (2014 года, обновлена в 2016 году), в которой указаны совершенно типичные основные направления развития: финансы и капитал, работа и образование, инфраструктура и бизнес-среда; как видно из этого списка, такие направления работы могут быть в совершенно любой национальной, региональной или муниципальной СУР.

Помимо основных направлений развития в стратегии Вермонта представлены приоритетные сектора. Ими являются: высокотехнологичное производство, искусство и культура, биотехнологии, экологически чистая энергетика, инновации в области эффективности и электроэнергетики, образование, экологический консалтинг, «зеленые» бизнес и строительство, финансовые услуги и страхование, продовольственные системы (полный цикл –от выращивания продукции до ее переработки), лесное хозяйство, здравоохранение, разработка программного обеспечения и информационных технологий, туризм и отдых.

Как уже было отмечено выше, приоритеты развития обычно четко прописываются в СУР регионального и муниципального уровня. Однако выбор приоритетов для больших стран, имеющих федеративное устройство (в особенности, для России), затрудняет значительный разброс социально-экономического развития и природно-климатических условий регионов, а также исторически сложившейся структуры региональной промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг. Таким образом, достаточно сложно выбрать такие приоритеты, которые подойдут сразу всем регионам, а также входящим в регионы крупным мегаполисам, небольшим городам, деревням и селам и т.п.

Поэтому при формулировке приоритетов национальной СУР Российской Федерации рекомендуется придерживаться достаточно общих, универсальных формулировок, которые могут служить ориентирами как минимум, для большинства регионов. Акцент стоит делать на трех основных направлениях развития ООН – экономическом, экологическом и социальном. Таким образом, может идти речь о высокотехнологичном экономическом развитии, построении «зеленой» и круговой экономики, приоритетном развитии отраслей с высокой добавленной стоимостью, не загрязняющих окружающую среду, внедрении системы управления мусором, развитии возобновляемых источников энергии, поддержке науки и инноваций и т.п.

При этом три традиционные области устойчивого развития (экономика, экология и общество) должны дополняться специфическими национальными проблемами. Такими проблемами в России, в частности, являются: переход от сырьевой к высокотехнологичной модели развития, модернизация и сокращение энергоемкости промышленности, развитие транспортной системы, реновация жилищного фонда, поддержка социально незащищенных слоев населения, поддержка импортозамещения, в особенности производства продуктов питания, защиты демократии и прав человека, повышения качество образования и т.п.

Стоит подчеркнуть, что установление приоритетов должно основываться на анализе текущей ситуации, в том числе, на анализе эффективности уже принятых мер и учитывать

реальные возможности государства следовать провозглашенному политическому курсу. Возможные приоритеты для национальных СУР приведены в таблице 10 .

Таблица 9 – Приоритеты национальных и региональных СУР

Направление	Приоритеты
3 направления устойчивого развития	<p>Основой являются «глобальные цели устойчивого развития» ООН и принципы «Повестки дня для устойчивого развития 2030 года»</p> <p>Сбалансированное гармоничное развитие по всем направлениям УР</p> <p>Сбалансированное социально-экономическое развитие с акцентом на защиту окружающей среды</p>
Экономика	<p>Подготовка к «обществу знаний», акценты - знание и занятость</p> <p>Приоритетное финансирование высокотехнологичных отраслей с высокой добавленной стоимостью</p> <p>Конкурентоспособность и эффективность энергетики в глобальном масштабе</p> <p>Лучшая интеграция страны с мировую экономику и сбалансированное территориальное развитие</p> <p>Конкурентоспособная экономика</p> <p>Зеленая экономика</p> <p>Новые модели развития –социальная и солидарная экономика, инклюзивная экономика, круговая и разделяемая экономика</p>
Экология	<p>Акцент на экологию и защиту окружающей среды путем изменения поведения населения, структуры производства и потребления</p> <p>Сохранении окружающей среды, биоразнообразия, «зеленый» экономический рост</p> <p>Умные города и общины, Умные здания и дома, включая цепочку из древесин</p>
Общество	<p>Больше справедливости в обществе, равные возможности и социальная сплоченность</p> <p>Инклюзивное общество</p> <p>Привлечение граждан к государственному управлению</p> <p>Организация диалога власти и общества</p> <p>Защита прав человека</p> <p>Построение толерантного общества, равные возможности для всех</p> <p>Устойчивом производстве и потреблении, транспорте, а также на решении социальных проблем; минимум</p>
Государственное управление	<p>«Зеленое» правительство дает пример реализации УР</p> <p>Совершенствование политических процессов, общественное участие и государственное управление</p> <p>Оптимизация и повышение эффективности государственного управления, конкурентоспособности и инновациях</p> <p>Соответствие целям ЕС, территориальное развитие, учет национальной специфики</p> <p>Устойчивое развитие как «регулятивная идея»: его следует рассматривать как принципы, которые должны быть включены во все области политики</p> <p>Согласованности политик УР в различных областях, и нахождении баланса между потенциально противоречивыми целями различных политик</p> <p>Ключевые принципы УР должны внедряться на уровне регионов, кантонов, муниципалитетов, а также в коммунах, в бизнес-деятельности и в гражданском обществе</p>

Источник: национальные СУР, анализ авторов

Сказанное выше справедливо и по отношению к приоритетам региональных СУР – с той поправкой, что в приоритетах необходимо усилить блок, отражающий специфику конкретного региона. В качестве примера можно привести роль и позиции региона в национальной (и, возможно, мировой) экономике, конкурентные преимущества региона, его основные проблемы, имеющиеся ресурсы и возможности и т.п.

Кроме того, необходимо учесть различие социально-экономического развития и природно-климатических условий отдельных муниципальных образований и округов, входящих в регион. Здесь рекомендуется разделение региона на зоны (на муниципальные образования, районы, природно-климатические зоны, городские и сельские территории, или сложившееся территориально-административное деление), и определение приоритетов по отдельности для каждой зоны.

В отличие от приоритетов национальных и региональных СУР, муниципальные СУР и планы развития городов должны быть более конкретны; их приоритеты могут иметь четкую привязку к определенным участкам карты города (например, путем закрепления приоритетных зон развития). Выбор приоритетов муниципальных СУР должен осуществляться на основе SWOT-анализа города, выбора стратегии его развития и определении ключевых секторов; при этом следует опираться как на российский, так и на мировой опыт развития городов.

Стоит также подчеркнуть, что при определении приоритетов развития на муниципальном уровне следует учитывать уже существующие приоритеты регионального и национального уровня, а также существующие программы реализации национальных и региональных проектов, финансируемые из бюджетных средств.

### 3.7. Индикаторы для измерения прогресса

Все исследованные страны, регионы и города измеряли и отслеживали ряд индикаторов, показывающих ситуацию в экологии, экологии, социальной сфере и других областях – в государственном управлении, на транспорте, в сфере развития цифровых технологий, инноваций и т.п.

Но при этом из 41 исследованных в данной работе стратегий индикаторы устойчивого развития имели только 23 стратегии (56%); в остальных случаях индикаторы устойчивого развития не были указаны в тексте стратегий, но также отслеживались, причем иногда в тексте стратегии стояла ссылка на эти индикаторы.

Соответственно, для измерения достигнутого прогресса рекомендуется использовать набор индикаторов, причем возможно четыре варианта:

- 1) Индикаторы устойчивого развития указываются и описываются непосредственно в стратегии устойчивого развития: в описании направлений развития, приоритетов или в отдельном разделе.
- 2) В стратегии указывается на необходимость разработать индикаторы устойчивого развития, в самом тексте стратегии их нет.
- 3) В стратегии устойчивого развития индикаторов нет, но указывается ссылка на эти индикаторы, которые размещаются и подробно описываются на официальном веб-ресурсе (веб-сайте правительства, городской администрации, комитета по устойчивому развитию и т.д.).
- 4) Индикаторы устойчивого развития и их целевые значения есть, но они напрямую не привязываются к тексту стратегии.

Все три способа могут применяться для всех типов стратегий – национальных, региональных или муниципальных, однако есть некоторые особенности их применения.

Первый способ, указание индикаторов в самой стратегии, рекомендуется в следующих случаях: стратегия уже неоднократно обновлялась, причем предыдущие версии насчитывали более 50 страниц; стратегия достаточно объемная и детально проработанная, в ней четко поставлены цели и задачи, причем прогресс на пути решения этих задач может быть измерен с помощью количественных индикаторов. В то же время статистическая служба уже отслеживает много подходящих индикаторов, и из них надо отобрать ряд наиболее релевантных. Такой подход позволяет установить однозначное соответствие между индикаторами и целями национальных СУР, и чем более измеримыми являются цели СУР, тем проще отслеживать процесс ее реализации.

Для объемных и детально проработанных СУР рекомендованное число индикаторов составляет 40-70, и может достигать до 100 в расширенных СУР. При этом все индикаторы должны быть привязаны к основным направлениям, целям или задачам развития, и среди них должны быть выделены ключевые индикаторы.

Для национальных СУР крупных стран с федеративным устройством (в особенности для России) оптимальным является 40-50 легко измеряемых индикаторов, имеющих понятный для широких слоев общества смысл. Если же стратегия устойчивого развития разрабатывается впервые (как часто встречается в городах и регионах) и насчитывает 20-50 страниц (навигационная СУР), то рекомендуется применять 10-30 ключевых индикаторов, сгруппированных по направлениям развития (или целям и задачам); при этом выделять ключевые индикаторы не обязательно.

Второй способ, когда в СУР индикаторов нет, но содержится указание их разработать, более характерен для городов и регионов при первом принятии СУР. Этот вариант рекомендуется при недостатке ресурсов и времени на разработку СУР, а также при отсутствии уже готовых и отслеживаемых статистических показателей, соответствующих основным направлениям устойчивого развития. Второй способ также может применяться, если разработка системы индикаторов в силу своей сложности может занять более года.

Третий способ, когда индикаторы устойчивого развития отсутствуют в стратегии, но указывается ссылка на сайт, где они размещаются, более характерен для сравнительно небольших по объему навигационных СУР, носящих имиджевый характер. Такой прием позволяет не перегружать текст стратегии, делать его более легким для восприятия, а также оперативно менять индикаторы устойчивого развития, не меняя саму стратегию. И, наконец, четвертый способ часто применяется, когда уже есть много узкоспециализированных стратегий развития, поэтому общая СУР носит достаточно общий и навигационный характер.

В некоторых региональных СУР применяется индикатор подлинного прогресса GPI. Хотя является инновационным методом для сбалансированной оценки развития в сферах экономики, экологии, социального и культурного прогресса, в связи со сложностью расчетов и наличия альтернатив применять его не рекомендуется.

В заключении стоит отметить, что индикаторы устойчивого развития могут отслеживаться как местными, так и международными организациями, например, Всемирным экономическим форумом, ООН, ОЭСР и Евростатом: измеряемые международными организациями индикаторы рекомендуется применять для отслеживания позиций в мире – см. таблицу 11.

Таблица 10 – Рекомендуемые способы организации индикаторов устойчивого развития

Способ организации индикаторов УР	Рекомендуемая область применения	Число индикаторов
-----------------------------------	----------------------------------	-------------------

Индикаторы УР указываются в стратегии УР	Стратегия уже неоднократно обновлялась, насчитывает более 70 страниц, нужные индикаторы уже измеряются	50-70
	Стратегия принимается впервые, или выходит ее вторая редакция, она насчитывает 30-50 страниц	10-30
	Короткая имиджевая стратегия, до 10 страниц	до 10
В СУР указывается на необходимость разработать индикаторы УР	Стратегия применяется впервые, нужные индикаторы еще не измеряются, жесткие временные рамки, ограниченные ресурсы на разработку стратегии, сложность системы индикаторов	
В стратегии устойчивого развития указывается ссылка на индикаторы УР	Необходимость оперативно менять индикаторы УР; большое количество и сложная структура индикаторов УР; частая (например, раз в квартал) отчетность по индикаторам УР; навигационный характер стратегии УР.	50-70
Индикаторы УР напрямую не привязываются к тексту стратегии	Существуют многочисленные узкие стратегии, нормы и планы УР, сама стратегия носит имиджевый характер или вообще отсутствует или первая версия стратегии, отсутствие знаний, опыта, ресурсов	более 100

Источник: национальные СУР, анализ авторов

### 3.8. Механизм реализации СУР

Механизм реализации СУР обычно включает следующие аспекты: финансирование (объем необходимых средств и их источники, график поступления средств), организационную структуру (ответственные органы и их полномочия), программу мероприятий (дорожную карту), оценку регулирующего воздействия, систему мониторинга и контроля, а также публичную отчетность. Правительству (мэрии, муниципалитету) рекомендуется занимать активную, ведущую позицию в реализации СУР. Именно Правительство должно взять на себя ответственность за создание механизма реализации СУР, который включает как горизонтальную интеграцию (межведомственное взаимодействие), так и вертикальную интеграцию (реализацию СУР на региональном и местном уровнях). Механизм горизонтальной и вертикальной интеграции рекомендуется описывать СУР в отдельном разделе. Если этот механизм по каким-либо причинам отсутствует или недостаточно подробно приписан в самой стратегии, он может быть задан другими НПА.

#### *Механизм горизонтальной интеграции при реализации СУР*

Механизм горизонтальной интеграции подразумевает вовлечение министерств, ведомств и других государственных структур в реализацию СУР, и организацию между ними тесного межведомственного взаимодействия. Три основных варианта организации горизонтального взаимодействия, встречающиеся в мировой практике, представлены на рисунке 7. Из них рекомендуется выбрать третий «демократичный» вариант: реализация СУР поручается специальному уполномоченному органу, подчиняющимся высшему должностному лицу: президенту, мэру, губернатору или их заместителям.

Таким образом, необходимо выбрать основной уполномоченный орган, ответственный за реализацию СУР, который должен отвечать за разработку и обновление СУР. Им может быть специальное агентство по устойчивому развитию,

Межведомственный комитет, Межведомственная рабочая группа, или уже существующее министерство и ведомство (как правило, министерство по охране окружающей среды), в котором может быть сформировано специальное подразделение. Уполномоченный за внедрение стратегии устойчивого развития орган подчиняется непосредственно высшему должностному лицу или его заместителю. Остальные министерства, ведомства, агентства и другие государственные структуры также вовлекаются в реализацию СУР, и организуют работу, диалог и взаимодействие с обществом.

К осуществлению СУР следует привлекать как можно более широкий перечень государственных служб, агентств и ведомств, список которых с указанием сфер ответственности должен быть указан в СУР или другом НПА.

Одним из вариантов поддержки внедрения СУР является создание сетевой организации, которая поддерживается Правительством и включает основные государственные организации - местные органы власти, учебные заведения, медицинские учреждения, природоохранные организации и т.п. (См. опыт Шотландии и Уэльса).

Для поддержки внедрения СУР рекомендуется создать специальный веб-портал или выделенный раздел на веб-сайте правительства (городской или районной администрации). Там необходимо разместить все документы, имеющие отношение к устойчивому развитию, планы развития, обращения властей, отраслевые СУР, описание проектов, новости, анонсы мероприятий и т.п. Стоит особо отметить такие инновационные веб-решения, как иерархическая структура НПА и стратегий по направлениям развития (см. опыт Ванкувера), а также трехмерная модель города Аделаиды (официальный веб-портал Аделаиды [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cityofadelaide.com.au/planning-development/city-planning/3d-city-model/> (проверено: 01.07.2017)).

#### *Механизмы вертикальной интеграции при реализации СУР*

Для осуществления вертикальной интеграции национальных СУР и территориальных стратегий развития (или региональной и муниципальных СУР) необходимо разработать и внедрить различные механизмы вертикальной интеграции.

Во-первых, в самом тексте стратегии можно закрепить определенные обязательства региональных или органов власти – например, проводить «зеленые» закупки, сокращать потребление энергоресурсов, ввести отдельный сбор мусора, сократить генерацию отходов, ввести систему «умных домов» и сократить энергопотребление в офисах и т.д.

Во-вторых, необходимо организовать диалог органов власти разных уровней - проводить совместные семинары, встречи, круглые столы, форумы, конференции, а также проводить онлайн-консультации, на которых распространяется информация о национальных СУР.

Для поддержания диалога и взаимодействия госслужащих возможно создание тематических порталов, таких, как EUPAN<sup>3</sup> чиновники могут неформально обсуждать вопросы формирования государственной политики.

Третьим наиболее популярным механизмом являются формальные и неформальные сетевые организации, которые поддерживают контакты между представителями власти различных уровней – такие, как «Экологическая сеть для местных органов власти» или «Инспекция по окружающей среде» Испании. И, наконец, имеет смысл организовать процессы распространения опыта и информации, связанных с реализацией СУР, но этот механизм можно считать только дополнительным. В идеале все эти механизмы должны быть закреплены законодательно, в том числе с помощью формирования советов, комиссий или других координационных органов. Таким образом, применяя механизмы горизонтальной и вертикальной интеграции, можно внедрить принципы устойчивого

---

<sup>3</sup> [www.eupan.eu](http://www.eupan.eu), The European Public Administration Network

развития в деятельность органов власти всех уровней, и создать интегрированный механизм реализации СУР, например, такой, как показано на рисунке 7.

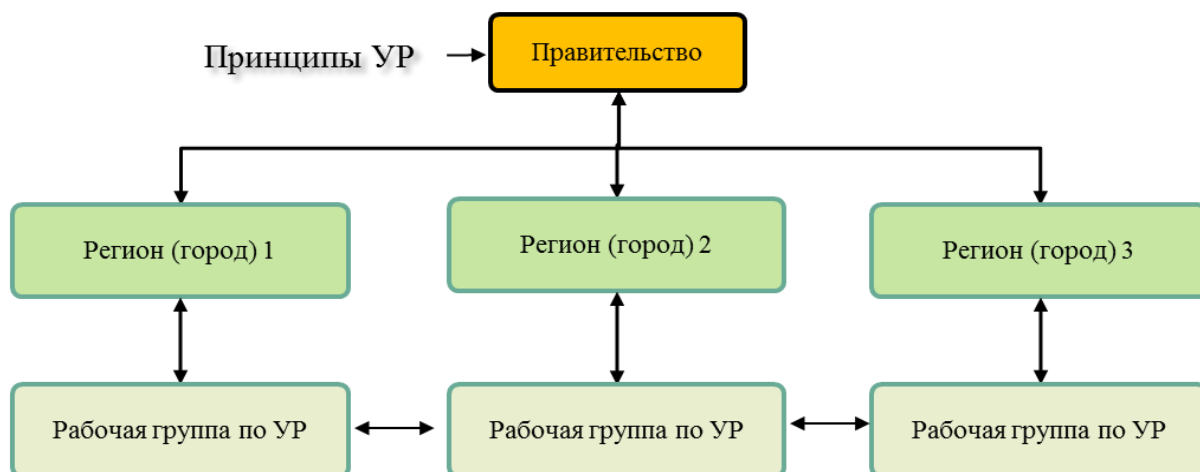


Рисунок 7 – Схема горизонтальной и вертикальной интеграции для реализации СУР  
 Источник: рисунок авторов по итогам анализа национальных и региональных СУР  
*Общественное участие*

В заключение стоит подробнее остановиться на таком механизме реализации СУР, как общественное участие - добровольное сотрудничество между основными групп заинтересованных сторон (общества, бизнеса, НКО, экологов и т.п.) между собой и Правительством. Такой вид сотрудничества, как правило, является неофициальным и не регулируется никакими законами и охватывает практически все сферы экономической и социальной политики. Сутью добровольного партнерства является ведение диалога, переговоров, учета и согласования интересов всех сторон, и дальнейших скоординированных действий для достижения общих долгосрочных целей экономической и социальной политики. При этом конфликт считается неприемлемой формой взаимодействия. Например, такой вид сотрудничества реализован в Австрии («Социально-экономическое партнерство»), что позволяет поддерживать относительно невысокий уровень безработицы, низкую инфляцию и предотвращать забастовки, антиправительственные выступления, народные протесты и т.п.

### 3.9. Оценка и пересмотр СУР

СУР в подавляющем большинстве стран, городов и регионов являются не только стратегическим документом, указывающим цели и направления развития: вокруг СУР создаются и поддерживаются процессы развития и корректировки стратегии устойчивого развития. Эти процессы также, как и СУР, нуждаются в адаптации к изменению ситуации и новым задачам, поэтому необходима их периодическая переоценка и коррекция – что реализовано в большинстве европейских стран.

Рекомендуется пересматривать национальные СУР, как минимум, раз в 4-5 лет, а региональный и муниципальные СУР – не реже одного раза за 3 года. При изменении ситуации СУР может пересматриваться или дополняться еще чаще, даже через год.

Процессы пересмотра СУР и способов реализации СУР, как правило, принимают три формы: внутренние обзоры, внешние обзоры и экспертные обзоры. Под обзором имеется ввиду аналитический материал, направленный на сравнение планируемых целей и показателей с их фактическим содержанием, а также содержащий анализ причин найденного расхождения и предложения по исправлению ситуации.

Внутренние обзоры проводятся в рамках министерств, ведомств, агентств, или других органов, на которых возложена ответственность за проведение обзора. Иногда внутренний

обзор может выполняться в рамках горизонтальных механизмов координации межминистерский орган, который также отвечает за координацию подготовки и внедрения СУР. Периодичность внутреннего обзора может меняться – часто практикуются ежегодные обзоры, иногда – двухлетние и четырехлетние, в некоторых случаях периодичность обзоров не установлена; по итогам обзора обычно публикуется специальный отчет.

Внешние обзоры в странах Европы распространены намного реже, чем внутренние; обычно эта задача возлагается или на специальную ответственную частную организацию, либо на независимых исследователей. Экспертные обзоры встречаются сравнительно редко, причем они проводятся далеко не каждый год, и для их проведения необходимо специальное распоряжение. Как правило, в составлении экспертного обзора принимают участие специалисты из других стран. Смысл экспертных обзоров состоит в выявлении основных проблем, встречающихся при реализации СУР, и обмене передовым опытом в сфере устойчивого развития с другими странами мира.

Процесс пересмотра СУР можно выполнить следующими способами.

Во-первых, можно создать специальный орган (например, Межведомственный комитет, Межведомственная комиссия по устойчивому развитию, Федеральный совет по устойчивому развитию, Агентство по устойчивому развитию или рабочая группа) для разработки СУР, и на этот же орган впоследствии возложить ответственность и за внедрение СУР. В функции специального органа также необходимо включить организация совещаний, конференций, семинаров, обсуждение и согласование интересов всех заинтересованных сторон, пропаганду идей устойчивого развития, распространение информации о СУР, привлечение к работе над СУР широких слоев общественности и т.п.

Во-вторых, можно возложить пересмотр и обновление СУР на уже существующие министерства и ведомства. По-видимому, оптимальным является третий, интегрированный вариант, когда специальный орган для обновления СУР работает совместно с существующим министерством или ведомством. Например, чтобы шире задействовать горизонтальные связи, создается специальная межведомственная рабочая группа, которая координирует работу над новой версией СУР. В заключение стоит отметить, что процесс обновления и пересмотра СУР желательно сопровождать сценарным моделированием и независимой сторонней экспертизой: такой подход поможет в выявлении пробелов в текущей стратегии и разработке приоритетных мер для исправления ситуации.



## **Разработка предложений в области устойчивого развития Республики Крым и города федерального значения Севастополь**

В настоящее время в развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополь сохраняется ряд негативных тенденций, характерных до 2014 года.

1. Продолжение "девелоперской" модели развития, основанной на теневом секторе, операциях с землей (в том числе с особо охраняемыми природными территориями) и последующей застройке наиболее ценных участков. Это ведет к окончательной утрате лечебно-оздоровительных свойств курортов, потере природных и культурных богатств, деформации «открыточных видов».
2. Инвестиционные проекты ориентированы преимущественно на строительство жилья, но не на комплексные проекты развития с долгосрочной эффективностью (университеты, санатории, общественный транспорт, высокотехнологичные кластеры, зеленая экономика и т.д.).
3. Основные проблемы в области транспортной и иной инфраструктуры усугубляются, в том числе из-за неконтролируемого роста числа личного автотранспорта и создания препятствий для работы общественного транспорта. В проекте нового терминала аэропорта в настоящее время не предусмотрены подъездные пути для железнодорожного транспорта с целью организации доставки пассажиров до Евпатории и Севастополя (Балаклавы).

**Основные меры в области экологии и санаторно-курортной сферы:** прямое управление наиболее ценными курортными территориями из федерального центра, реализация федеральных проектов развития курортных территорий; придание охранного статуса землям Южного берега Крыма и управление его землями как особым эколого-ландшафтным регионом России с разрешением строительства только на землях, уже подвергшихся антропогенной нагрузке путем их реновации; ревизия статуса особо ценных земель, обновление статусов национальных парков (вне зависимости от форм собственности для зеленых насаждений); снос незаконных строений и строений, деформирующих исторические природные виды, связанных с махинацией с землями, застройкой особо ценных территорий; ревизия девелоперских проектов (Игровая зона в Ласточкином гнезде, удвоение площади жилищной застройки в Большой Ялте и др.); ликвидация накопленного экологического ущерба (КГПО «ТИТАН», Армянск; ТБО "Каменка", Симферополь; нарушенные земли ЮБК и Севастополя).

**Основные меры в области совершенствования управления:** обновление управленческой команды, включение представителей научно-технологической и культурной интеллигенции России, прежде всего, ведущих ученых и специалистов; вытеснение теневой экономики, прежде всего, из сферы частных перевозок: создание преференций для общественного транспорта, отход от коррупционных практик (лицензирование частных маршрутных такси) в пользу сквозного регулирования, установление единого оператора перевозок.

**Основные меры в части развития экономики:** организация высокотехнологичных зеленых кластеров; создание технологических парков; создание кластера здорового образа жизни и экологического туризма.

**Основные меры в области развития транспортной сферы:** выделенные полосы и обособленные путевые конструкции для общественного транспорта во всех крупных населенных пунктах; организация бесплатных троллейбусных перевозок (дотирование за

счет целевых экологических сборов или курортного сбора); подведение железнодорожных путей непосредственно к новому терминалу аэропорта Симферополь, запуск электричек из аэропорта в Евпаторию, Севастополь и Балаклаву; возможное спрямление железнодорожной ветки "Керчь-аэропорт Симферополь"; создание пассажирских железнодорожных хабов в Феодосии и Балаклаве, обеспечение сезонных морских перевозок на линии "Феодосия - Судак - Алушта - Ялта - Балаклава - Севастополь"; запрет въезда личного автомобильного транспорта южнее Южнобережного шоссе, создание перехватывающих парковок у спусков с Южнобережного шоссе. организация экспресс-троллейбусов на линии "Аэропорт Симферополя - Ялта"; организация работы и решение вопросов тарификации такси у выхода из нового терминала аэропорта Симферополя.

## **Концепция создания федерального курортно-оздоровительного центра Южного берега Крыма "Всероссийская здравница"**

### **I. Общие положения**

Актуальной задачей социально-экономического, экологического и научно-технологического развития Российской Федерации является мобилизация потенциала регионов для реализации приоритетных национальных проектов, достижения поставленных стратегических целей документов высокого уровня. Исследования показывают, что по лечебно-оздоровительной ценности Южный берег Крыма является уникальным регионом мира, занимая второе место в мире после Канарских островов (Испания) и острова Мадейры (Португалия).

Редчайшие природно-климатические характеристики обуславливают возможность создания на всей территории Южного берега Крыма федерального курортно-оздоровительного центра мирового уровня. Настоящая Концепция учитывает положения предыдущих документов высокого уровня, рассматривающих Южный берег Крыма как уникальный курортный регион общегосударственного значения, в том числе Материалы районной планировки Южного берега Крыма в рамках Программы социалистической реконструкции ЮБК, разработанной в Крымской АССР в 1935 году.

Расчеты, проведенные Академией наук СССР, показывают, что общее положительное влияние на национальную экономику в результате комплексного оздоровления населения (за счет роста производительности труда, снижения численности временно нетрудоспособного населения, роста продолжительности жизни и других эффектов) на порядок превышает тот социально-экономический эффект, который бы наблюдался в случае ведения обычной хозяйственной деятельности. Поэтому для Южного берега Крыма до 1991 года последовательно реализовывалась концепция «национальной здравницы», предусматривающая развитие санаторно-курортной сферы и сохранение природно-климатических характеристик курорта, в том числе минимизацию антропогенного воздействия, введение ограничений на жилую застройку и загрязнение окружающей среды.

Ключевая цель состояла в повышении отдачи (или «оборачиваемости») от санаторно-курортного комплекса - целевого направления максимально возможного числа граждан страны на оздоровление, - что и обеспечивало максимальную отдачу от уникальных целебных природно-климатических характеристик Южного берега Крыма для социально-экономического развития. Настоящая Концепция призвана, прежде всего, сохранить, восстановить и преумножить природный целебный потенциал Южного берега Крыма в целях комплексного оздоровления жителей России.

Для достижения поставленной цели Концепция рассматривает Южный берег Крыма как единую хрупкую экосистему, уникальный природно-эколого-ландшафтный регион-заповедник России. Для сохранения и преумножения природного и культурного достояния Южного берега Крыма, формирования одной из лучших в мире здравниц, Концепция предполагает восстановление утраченных в период с 1991 года природных и архитектурных ландшафтов, сохранение существующих зеленых насаждений, системное развитие санаторно-курортного комплекса, построение зеленой высокотехнологичной экономики, создание наукоемких кластеров, снижение антропогенной нагрузки, включая особые условия ведения хозяйственной деятельности и ограничение жилой застройки.

В настоящей Концепции используются следующие понятия: «**Южный берег Крыма**» (ЮБК) - территория Республики Крым Российской Федерации в границах муниципального образования городской округ Ялта, муниципального образования городской округ Алушта, муниципального образования городской округ Судак; «**Эколого-экономический подход**» – подход, ставящий во главу угла сохранение природных естественных экосистем и рассматривающий социально-экономическую систему как зависимую подсистему природных экосистем, предполагающий сохранение природных богатств для нынешних и будущих поколений.

«**Флагманские проекты**» – перспективные масштабные проекты, которые оказывают значительное влияние на развитие Южного берега Крыма, обеспечивая, как правило, продвижение по нескольким сферам - экологической, социальной, экономической, культурной, пространственной и других.

## **II. Природно-климатические и экологические предпосылки для реализации национального проекта создания федерального курортного центра на Южном берегу Крыма**

Исторически Южный берег Крыма являлся лучшим курортным центром России, который определял векторы развития санаторно-курортного дела в Российской империи и СССР. На основании климата как основного ведущего природного фактора вся территория ЮБК относится к типу климатических курортов. Уникальный климат, формируемый первозданной природой, зелеными насаждениями, задает лечебно-профилактические свойства территории. До 1991 года ЮБК формировался и развивался как приморский климатический курорт, само нахождение на территории которого оказывало комплексное оздоровительное воздействие на организм человека, обеспечивало лечение хронических заболеваний. Проведенная оценка медико-климатологических характеристик Южного берега Крыма в сравнении с зарубежными курортами, свидетельствует о лидирующем рейтинге ЮБК среди основных приморских курортных местностей Европы и прилегающих к ней регионов Азии и Африки.

По **рекреационной ценности ЮБК** занимает второе место, уступая только острову Мадейра и Канарским островам. По климатическим характеристикам с ЮБК могут соперничать только континентальное побережье Португалии и отдельные участки северного Средиземноморья (юг Франции, северо-запад и северо-восток Италии, север Хорватии). ЮБК существенно опережает курорты юго-западного Средиземноморья (3 место); северного Причерноморья (4 место); юго-восточного Средиземноморья (Греция, Южное побережье Турции, Кипр, 5 место); Кавказа (6 место) и побережья Бискайского залива и северных курортов (7 и 8 места соответственно).

Среди **ключевых лечебных характеристик ЮБК** как уникального климатического курорта можно отметить следующие: пышная вечнозеленая растительность придает воздуху лечебные свойства, хвойные растения (особенно сосна, можжевельник, кипарис, кедр) выделяют в воздух ароматические летучие вещества и фитонциды, которые вместе с аэроионами обладают бактерицидным и седативным действием, в

«естественном ингалятории» субтропиков восстанавливается дренажная и секреторная функции легких, снижается повышенное кровяное давление; морской воздух, содержащий микрокристаллы солей (хлорид, сульфат, бромид и йодид натрия, кальция, магния), вызывает гиперемиию кожи и слизистых оболочек дыхательных путей, восстанавливает их трофику, секреторную и выделительную функции, стимулирует репаративную регенерацию в различных органах; ритмичный шум прибоя, вид спокойного моря и насыщенный бромидами и йодидами морской воздух восстанавливают соотношение тормозно-возбудительных процессов в коре головного мозга (эти факторы нормализуют высшую нервную деятельность и вегетативную регуляцию висцеральных функций, оказывают седативный и стресс-лимитирующие эффекты);

береговые бризы активируют нейро-эндокринные механизмы регуляции функций, направленные на поддержание термического равновесия (гомойотермии) и устойчивости организма к факторам внешней среды, происходит стимуляция симпато-адреналовой, иммунной и вегетативной систем; нейротрофическое влияние на различные воспалительные и дистрофические процессы и функциональные нарушения усиливается морскими купаниями.

Сочетание моря и побережья, цветущих субтропических парков и можжевельниковых рощ на побережье с горным сосновым лесом делает ЮБК неповторимым курортом, пригодным для лечения заболеваний легких и верхних дыхательных путей, сердечно-сосудистых заболеваний, болезней нервной системы и почек. Основным лечебно-оздоровительным методом, используемым на курортах ЮБК, является климатотерапия (климатолечение), которая способствует тренировке механизмов адаптации, оказывает на организм неспецифическое, общеукрепляющее действие.

Оздоровление эффективно во все сезоны года для лиц, прибывающих из других регионов России и мира, за счет всегда существенно лучших климатических условий, чем по месту постоянного жительства отдыхающих.

Помимо климатолечения к традиционным оздоровительным методам лечения на ЮБК относятся: ландшафтотерапия, пешеходные прогулки по паркам и лесным предгорным тропам, рефлексотерапия, фитоароматерапия.

Основные медицинские показания для климатолечения: хронические воспалительные бронхо-легочные заболевания вне обострения (бронхит, пневмония, бронхиальная астма), ишемическая болезнь сердца, стенокардия напряжения I-II функционального класса, постинфарктный кардиосклероз (1 год), гипертоническая болезнь I-II стадии, церебральный атеросклероз (хроническая ишемия мозга), нейроциркуляторная дистония, хронические заболевания почек (хронический гломерулонефрит, хронический пиелонефрит, поликистоз почек), последствия травм и заболеваний опорно-двигательного аппарата и периферической нервной системы.

Среди методов климатотерапии выделяют аэротерапию, гелиотерапию, талассотерапию. Доказано, что аэротерапия повышает эффективность санаторного лечения на 30%. У больных с заболеваниями органов дыхания эффективность лечения без применения специальных процедур климатотерапии составляет 43,4%, при продолжительной аэротерапии - 56,1%, при талассотерапии - 68,5%, при совместной аэро- и талассотерапии - 70%.

Показано, что круглогодичные двухчасовые прогулки в парке на приморском климатическом курорте Ялта приводят к улучшению функции дыхания и нервной системы (умственная работоспособность, память) во все изученные сезоны (лето, осень, зима, весна). Результаты сочетанного применения аэротерапии и дозированной ходьбы свидетельствуют о достоверном улучшении основных показателей психоэмоционального статуса, страдающих депрессией.

### **III. Социально-экономические предпосылки для реализации проекта создания федерального курортного центра на Южном берегу Крыма**

С XVIII века и до 1991 года Южный берег Крыма рассматривался как уникальный эколого-ландшафтный регион. В целях снижения антропогенной нагрузки и сохранения природы для будущих поколений гостей курорта с 1959 года и до момента распада СССР на территории ЮБК было запрещено индивидуальное жилищное строительство. Земля на ЮБК могла выдаваться в исключительных случаях и только гражданам, необеспеченным жильем. Однако после 1991 года Конституция независимой Украины гарантировала право для каждого гражданина на земельный участок (до 10 соток в городе и до 15 соток за городом).

В результате масштабной приватизации земель в начале 1990-х годов, которая некоторыми исследователями рассматривается как форма мягкой колонизации Крыма, природе ЮБК был нанесен невосполнимый ущерб. На сегодняшний день для ЮБК характерно практически полное отсутствие земель, не обремененных правом собственности, в их числе - зеленые насаждения, в том числе реликты и эндемики. В результате потребительского отношения к уникальной природе, исторически сформировавшимся природным и архитектурным ландшафтам, культурному наследию и прибрежной зоне, Южный берег Крыма в значительной степени утратил те преимущества, которые обеспечили ему славу лучшего курорта и первой здравницы Российской империи и СССР. Природно-климатические факторы, которые сформировали ЮБК как уникальную лечебную территорию, в значительной степени нивелированы растущей антропогенной нагрузкой и продолжающейся сверхэксплуатацией природных и рекреационных ресурсов, что стало фиксироваться с 1991 по 2014 годы.

Этот период характеризовался следующими **негативными тенденциями**:

исчерпание природного капитала, утрата и деформация природных богатств и ландшафтов, потребительское, рыночное отношение к природе и культурным ценностям, формирование «летнего курорта», значительное падение загрузки учреждений санаторно-курортного комплекса в межсезонье, хроническое недофинансирование здравниц, появление значительного числа заброшенных пансионатов и долгостроев; гипертрофированное развитие строительного сектора (объем ввода нового жилья в Большой Ялте сопоставим с Симферополем), массовая застройка элитным и «летним» жильем наиболее ценных земель, в том числе прибрежной полосы, исторических парков и заповедных территорий, вырубка и резкое сокращение площади зеленых насаждений, строительство в санитарных и защитных зонах коммуникаций и сетей; бесконтрольная точечная и уплотнительная застройка, уничтожившая многочисленные исторические архитектурные и природные "открыточные виды", приводящая к деградации городского ландшафта и архитектурного облика, рост автомобилизации и загазованности; развитие теневого сектора экономики, массовые случаи самостроев и самозахватов земельных участков и общественных территорий, навязывание платных услуг, ограничения или платный доступ к пляжам и береговой линии.

С момента воссоединения Крыма с Россией ряд указанных тенденций сохранили свое влияние, так как были признаны разрешительные документы, выданные до 2014 года, в том числе на новое строительство. Фиксируются процессы влияния прежних украинских элит на сохранение прежней девелоперской модели развития: зачастую выдача разрешений на новое строительство происходит «задним числом», что приводит к тому, что темпы строительства жилья на сегодняшний момент по многим муниципалитетам превышают темпы строительства в период до 2014 года. Некоторые муниципальные власти по-прежнему делают ставку на строительство нового жилья,

делается ставка на точечную и многоэтажную застройку, деформирующую природные виды. ЮБК рискует окончательно превратиться из курорта в спальный район, район "летнего жилья", перенаселенную урбанизированную территорию. Антропогенная нагрузка уже давно значительно превысила адаптационные способности экосистем. Годы, прошедшие с момента «возвращения в родную гавань», показали, что наследие предыдущего этапа, накопленный экологический и культурный ущерб, оказались тяжелее, чем это осознавалось ранее. Для возрождения ЮБК в качестве ведущего курорта Российской империи, СССР и России, обеспечения победы в конкурентной с ведущими курортными и туристическими центрами мира, усилившими за последние десятилетия свои позиции, необходима реализация проекта создания федерального курортного центра "Всероссийская здравница".

**Реализация Концепции как стратегического инструмента комплексного развития территории ЮБК** призвана восстановить уникальные природно-климатические и культурные богатства, повысить загрузку учреждений санаторно-курортного комплекса, создать зеленую и комфортную территорию, реализовать блок проектов по становлению научно-технологических кластеров и отраслей зеленой экономики. Это должно устранить риск полной утраты курортного статуса в результате массовой застройки жильем и превращения курорта в перенаселенную урбанизированную территорию, место размещения "летнего жилья", пустеющего практически круглый год, переломить негативные тенденции, наблюдавшиеся с 1991 года, которые привели к снижению роли Южного берега Крыма как природно-климатического курорта. Реализация Концепции позволит создать диверсифицированную высокотехнологичную экономику, доходы от которой будут сопоставимы с доходами от курортной деятельности, адаптировать успешный опыт создания технопарка София Антиполис в Ницце.

#### **IV. Цель, задачи и направления реализации Концепции**

Целью Концепции является восстановление, сохранение и преумножение природного и культурного потенциала Южного берега Крыма как исторически лучшей национальной здравницы - приморского климатического курорта (Российской империи, СССР и России) для нынешних и будущих поколений граждан России, создание одного из лучших в мире туристических и научно-технологических центров. Южный берег Крыма рассматривается как единая экосистема, включающая не только санаторно-курортный комплекс, но и экологическую, транспортную, экономическую, градостроительную и иные составляющие.

**Концепция основана на эколого-экономическом подходе:** экологическая и природоохранная составляющая являются ключевыми. Направления Концепции сформированы с учетом преимуществ и возможностей Южного берега Крыма, которые могут быть реализованы для достижения результатов в экологической, социальной и экономической сферах, слабых сторон и угроз, которые необходимо преодолеть.

#### **Концепция реализуется по следующим направлениям:**

направление "Природа и экосистемы" предполагает сохранение и возвращение утраченного в результате антропогенного воздействия природного капитала, восстановление экосистем, возрождение славы ЮБК как климатического и экологического курорта;

направление "Санаторно-курортный комплекс" подразумевает развитие санаторно-курортного комплекса, формирование отраслей высокотехнологичной медицины и иных смежных отраслей;

направление "Город-курорт" означает формирование среды, привлекательной для жителей и туристов, развитие общественных пространств и пляжей, парков и скверов, поддержку культурного наследия, проведение принципиально новой градостроительной политики, развитие гражданского общества и добровольчества;

направление «Наукоемкая зеленая экономика» предполагает развитие ряда наукоемких кластеров, реализацию проектов в области науки, образования, здравоохранения и культуры, высокотехнологичных услуг;

направление «Инфраструктура и пространственное развитие» нацелено на выстраивание "зеленого" транспортного каркаса ЮБК, повышение внешней связности, решение вопросов в области инфраструктуры.

***Реализация Концепции позволит впервые в России перейти к перспективной модели самоподдерживающегося (устойчивого) развития, основанного на накоплении человеческого, природного, физического, социально-культурного и институционального капитала, внедрении зеленых технологий, позволяющего передать уникальные природные богатства будущим поколениям граждан России.***

Для достижения поставленной цели Концепция предполагает ликвидацию и отход от прежних моделей развития, основанных на гипертрофированной роли строительной отрасли и реализации инвестиционных проектов с краткосрочной отдачей, сопровождающихся деградацией природной и архитектурной среды, утратой культурного наследия.

Концепция предполагает переход к реализации долгосрочных комплексных проектов развития на основе инвестиций в человеческий капитал, создания учреждений науки и образования, развития высокотехнологичных зеленых отраслей, сохранения и преумножения природного и культурного капиталов. В результате восстановления лечебных природно-климатических характеристик ЮБК и направления максимально возможного числа жителей России на оздоровление народное хозяйство России получит значительный эффект от снижения временной нетрудоспособности, увеличения продолжительности жизни, роста производительности труда, притока высококвалифицированных специалистов со всего мира, развития науки и образования, и в целом от развития человеческого капитала.

### **Направление «Природа и экосистемы».**

Богатейший природный капитал (климат и экология, памятники природы, природные ландшафты, заповедники) формирует главное конкурентное преимущество ЮБК. Исторически жители ЮБК называли многочисленные зеленые насаждения «вторым морем» или «зеленым морем», а города ЮБК – городами-парками. Южнобережную флору сформировало значительное количество эндемиков и реликтов, сохранившихся без изменений в течение многих миллионов лет. Уникальные земельные и климатические ресурсы ЮБК рассматриваются как главная и безусловная ценность, основа курортной специализации. Продолжение ухудшения экологических и климатических характеристик, качества городской среды и, как следствие, сокращение туризма приведут к деградации санаторно-курортной сферы, основе моноотраслевой экономики региона.

**В рамках направления "Природа и экосистемы"** предполагается восстановление, сохранение и преумножение природного капитала (в том числе природных ландшафтов

для ландшафтного и экологического туризма), создание благоприятной среды для оздоровления, прекращение сверхэксплуатации природных ресурсов, радикальное снижение антропогенного воздействия.

Во-первых, для сохранения хрупкой экосистемы Южному берегу Крыма будет придан особый статус уникального климатического курорта России, уникального экологоландшафтно-природного района-заповедника России. Соответствующая нормативно-правовая база призвана зафиксировать особые условия ведения хозяйственной деятельности, включая механизмы восстановления природных ландшафтов, зеленых насаждений, реновации нарушенных территорий.

Будут сформированы механизмы формирования и работы целевого экологического фонда (в том числе с целью компенсации собственникам земельных участков, которые будут использоваться для восстановления лечебных свойств Южного берега Крыма), стабилизации численности постоянного населения и снижения антропогенной нагрузки, особые правила землепользования и архитектурной застройки.

Особый статус призван исключить нарушение исторических природных ландшафтов точечным и многоэтажным строительством, исключить риски сокращения площади зеленых насаждений, окончательно решить проблемы незаконного строительства и доступа к береговой линии, восстановить утраченные с 1991 по 2014 года парки и исторические ландшафты. Это создаст нормативно-правовую базу для последующего комплексного оздоровления жителей России и восстановления курортного статуса.

Во-вторых, для развития Южного берега Крыма будет применен подход, рассматривающий Южный берег Крыма как единую экосистему, в которой экологическая, природная, экономическая, градостроительная и др. сферы переплетены и взаимно влияют и дополняют друг на друга. В настоящее время для Южного берега Крыма применяется отраслевой подход, при котором, например, развитие строительной сферы сопровождается значительными отрицательными внешними эффектами для других сфер.

Экосистемный подход предполагает учет внешних эффектов от развития каждой из сфер, например, введение ограничений на хозяйственную деятельность в их смежных границах. Так, в XVIII и XIX веках Южный берег Крыма рассматривался архитекторами как уникальный памятник, созданный природой. Архитектурные сооружения, например, Воронцовский дворец, создавались таким образом, что имеют единую композицию с окружающей природой, гармонично подчеркивать природные красоты и ландшафты.

В-третьих, будет обеспечено не только сохранение существующих особо охраняемых территорий, но и перевод всех незастроенных земель, на которых находятся зеленые насаждения (можжевеловые рощи, сосны, кедры, эндемики и т.п.), в категорию особо охраняемых природных территорий или создание на таких территориях национальных парков при соответствующей компенсации собственникам участков.

Для выкупа земель из частной собственности может быть создан целевой Экологический фонд Южного берега Крыма. Один из источников доходов фонда - «восстановительные платежи» с застройщиков, штрафы за экологические нарушения, пожертвования, средства бюджетов всех уровней. Данное мероприятие представляется критически важным для сохранения курортного статуса, поскольку именно уникальная растительность ЮБК является климатообразующим фактором. В значительной степени данная мера имеет компенсационный характер в целях восстановления утраченных природных и культурных богатств, произошедшего с 1990-х годов.

Кроме того, будет обеспечена инвентаризация и постановка на баланс существующих зеленых насаждений, в том числе на территориях юридических и физических лиц. До



2020 года будут закончены инвентаризация и снос незаконных строений, создавших угрозу природным объектам и природным ландшафтам, в том числе строений в 100-метровой прибрежной зоне, исторических парках, в санитарно-защитной зоне коммуникаций и сетей. В исключительных случаях при наличии пакета разрешительных документов, выданных до 2014 года, и положительных заключений от контролирующих органов может быть рассмотрен вопрос об изменении статуса (целевого назначения) отдельных строений (организации в их стенах школ, детских садов, университетов и иных социально-значимых объектов муниципальной собственности, перевод их в категорию санаториев).

Будет усовершенствована нормативно-правовая база в отношении строений, находящихся в 100-метровой прибрежной зоне и строений, создавших угрозу архитектурному облику и природным ландшафтам с целью наделения органов исполнительной власти Российской Федерации и Республики Крым дополнительными необходимыми полномочиями. Предусмотрено введение ограничений на застройку территории (жильем, торгово-развлекательными объектами, апартаментами) и формирование особых условий для реализации строительных проектов: реализация проектов предусмотрена исключительно на основе реновации территорий существующей застройки и территорий, которые уже подверглись значительному антропогенному воздействию. Таким образом, будет резко сокращена потенциальная поверхность территории ЮБК, где возможно новое строительство – это исключительно территория существующей застройки, в том числе промышленные зоны, гаражные кооперативы, ветхое и аварийное жилье. Подобные ограничения типичны для большинства стран и городов Европы, когда развитие происходит за счет комплексной реновации существующей территории, а не освоения новых участков в зеленых зонах и выведения из оборота земель сельскохозяйственных угодий. Будут приняты меры по обременению застройщиков строительством (реконструкцией) социальных объектов ("восстановительные платежи" и социальные обязательства) – детских садов, школ, больниц, реконструкции пляжей и создания набережных, озеленение территорий. Предусматривается введение ограничений на строительство сплошных ограждений. Данные ограничения исторически существовали на ЮБК, строительство сплошных заборов нивелирует действие лечебных природноклиматических факторов, нарушает циркуляцию воздуха. Будет решаться задача по обеспечению стабилизации численности постоянного населения в целях сокращения антропогенной нагрузки. Основным механизмом для решения этой задачи станет рациональное управление развитием жилищного комплекса. Предусмотрено радикальное ограничение нового жилищного строительства ввиду дефицита свободной земли, накопленного экологического ущерба и критического уровня антропогенной нагрузки в результате прошлого строительства. В последние годы, несмотря на то, что численность постоянного населения не увеличивалась, площадь жилых помещений, приходящаяся на одного человека, практически удвоилась. При этом даже в высокий сезон подавляющая часть данного жилья остается пустующим, поскольку приобретена с инвестиционными целями или как средство накопления.

Для обеспечения рационального управления жилищной сферой предусматривается: введение механизмов, повышающих издержки владения жильем для иногородних и временно проживающих, кратный рост налогов на апартаменты, вывод из тени рынка арендного жилья, введение социальных обязательств для застройщиков. Кроме того, будут существенно повышены штрафы за загрязнение окружающей среды и другие нарушения природоохранного законодательства. В настоящее время величина штрафов несопоставима реальной величине причиненного экологического ущерба, экономические и административные механизмы принуждения к соблюдению действующих норм законодательства не работают.

## Направление «Санаторно-курортный комплекс»

На Южном берегу Крыма будет создан один из лучших в мире курортов через последовательное совершенствование санаторно-курортного комплекса, обеспечения его эффективной круглогодичной работы, а также за счет развития новых видов туризма, направленных на оздоровление отдыхающих. Санаторно-курортная отрасль на протяжении многих десятков лет является основой экономики Южного берега Крыма. Спрос на услуги различных оздоровительных и профилакторных учреждений поддерживался не только из-за высокого качества предоставляемых услуг во времена СССР, но и из-за уникального климата, способствующей лечению легочных, неврологических, пульмонологических, кардиологических и других видов заболеваний. Развитие санаторно-курортного комплекса во времена СССР отвечало задачам комплексного социально-экономического развития. Исследования показывают, что в результате направления рабочих на санаторно-курортное лечение, в 2-3 раза уменьшалась временная нетрудоспособность, а также увеличивалась производительность труда на советских предприятиях. Мощнейший санаторно-курортный комплекс рассматривался как инвестиция в здоровье населения, как фактор развития человеческого капитала. Была создана разветвленная сеть лечебно-профилактических заведений, в том числе лечения профессиональных заболеваний (например, существующий сегодня санаторий ООО «СКОК «Ай-Даниль», в котором лечились и отдыхали рабочие Мариуполя).

Распад СССР, стагнация экономики, постепенная деградация профсоюзов – все это привело к тому, что наполняемость санаториев и оздоровительных учреждений резко упала, а основной поток туристов стал ориентироваться на пляжный отдых, а не на лечение и оздоровление. Например, если в 1981 году в санаторно-курортных учреждениях Большой Ялты было оздоровлено 446 тыс. человек, то в 2011 году - только 267 тыс. человек. На сегодняшний день на ЮБК приезжает столько же туристов, сколько раньше приезжало только в одни санатории и профилактории, не считая неорганизованный туризм. Кроме того, в настоящее время система медицинского обслуживания в России предоставляет только плату за временную нетрудоспособность, никак не влияя на медицинское обслуживание населения. Профсоюзы многих крупнейших предприятий России возмещают стоимость путевки сотрудников в любую точку мира, которая не обязательно должна являться курортом и оказывать лечебно-профилактическое воздействие. Для обеспечения развития и круглогодичной наполняемости учреждений санаторно-курортного комплекса будут разработаны инструменты, направленные на достижение постоянного в течение года спроса на услуги действующих санаторнокурортных учреждений.

Во-первых, предусматривается возрождение существовавшего ранее опыта организации профсоюзных путевок, в том числе введение требования по направлению именно в места, обладающие курортным статусом. С учетом высокой доли компаний с государственным участием (прямым или косвенным) необходимо включение санаторнокурортного лечения и оздоровления в профсоюзные программы таких компаний. Кроме того, необходимо задание целевых показателей и нормативов по наполняемости действующих ведомственных санаториев и пансионатов, организация целевого оздоровления отдельных категорий работников, занятых на тяжелых работах и работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Во-вторых, будет обеспечено последовательное восстановление потенциала санаторно-курортной отрасли. Предусматривается модернизация и обновление технологической базы санаторно-курортных и оздоровительных учреждений, которые сегодня в ряде случаев выполняют только функцию временного проживания туристов. Будет происходить развитие отраслей высокотехнологичных медицинских услуг. На первом этапе предполагается модернизация существующих основных фондов учреждений здравоохранения. На последующих этапах

будут созданы новые уникальные мощности при учреждениях здравоохранения. Предполагается создание федерального кластера высокотехнологичной медицины. Таким образом, будет обеспечен полный цикл в системе здравоохранения – от предупреждения болезней и профилактики до комплексного лечения на основе современных высокотехнологичных методов.

В-третьих, одним из ключевых инструментов для обеспечения круглогодичной работы учреждений санаторно-курортной сферы станет смежное развитие научнообразовательного комплекса, в том числе корпоративных университетов, университетских кампусов на территориях санаториев и пансионатов. Одной из уникальных возможностей для обеспечения наполнения санаториев является совмещение переподготовки и обучения сотрудников и санаторно-курортного лечения. Поэтому многие санатории могут также выполнять функции корпоративных университетов, учебно-научно-оздоровительных кампусов. Подобный подход вдвойне выгоден и особенно востребован в экономике знаний, предполагающей важность непрерывного образования или образования в течение всей жизни, необходимость постоянной переподготовки кадров: инвестиции в здоровье будут совмещены с известиями в науку и образование, поскольку сам факт нахождения на территории ЮБК оказывает лечебно-профилактический и оздоровительный эффект. В целях оздоровления отдыхающих будет обеспечено активное развитие экологического туризма за счет организации новых пешеходных маршрутов, а также защиты прилегающих территорий существующих пешеходных маршрутов (например, Царской тропы) от застройки, автомобильного движения и пр. Будут созданы новые уникальные пешеходные маршруты большой протяженности.

## **VII. Направление «Город-курорт».**

Создание одного из лучших в мире курортов также будет происходить за счет формирования привлекательной городской среды, реализации концепции пешеходного "города человеческого масштаба", нового культурного пространства, формирования условий для развития новых видов туризма и отдыха, становление круглогодичного курортного сезона за счет развития различных видов туризма. На сегодняшний день Южный берег Крыма располагает возможностями для конкуренции с ведущими туристическими центрами мира с точки зрения пляжного туризма (Египет, Турция), экологического туризма и самостоятельных путешествий (Греция), культурного туризма (Италия, Чехия, Германия). Прежде всего, предусмотрена подготовка учреждениями санаторно-курортного комплекса и туристической сферы совместно с гражданским обществом (экскурсоводами, интеллектуальной и культурной элитой, равнодушными гражданами) дорожных карт по развитию новых видов и форм туризма с целью создания условий для всесезонного туризма.

Среди перспективных направлений туризма ЮБК по степени относительной важности можно выделить следующие: лечебно-оздоровительный и климатический туризм; пешеходный (активный) туризм; экологический туризм; архитектурный и ландшафтный туризм; культурно-познавательный туризм; детский туризм; религиозный туризм; научно-просветительский туризм; астрономический туризм; спортивный туризм, в том числе спелеотуризм, велотуризм; эногастрономический туризм; событийный туризм; деловой туризм.

При разработке дорожных карт акцент будет сделан на возвращении утраченных и создании новых объектов показа, при этом будут выделены основные направления развития и перспективные объекты показа для каждого населенного пункта.

Во-вторых, для сохранения и охраны исторических и природных ландшафтов будет осуществляться реализация градостроительной политики, предполагающей строительство только малоэтажных и среднеэтажных зданий («город человеческого масштаба»),

органически вписывающих в природные ландшафты, единый стиль архитектурного и ландшафтного облика, сохранение видовых раскрытий, развитие пешеходного и зеленого города. Будут введен мораторий на точечную и многоэтажную застройку, внедрены принципы террасной застройки. При этом как, как было указано в направлении "Природа и экосистема" любое строительство будет осуществляться только на территориях существующей антропогенной нагрузки и нарушенных территориях путем их комплексной реновации (промышленные зоны и т.д.).

В-третьих, будут обеспечено комплексное развитие общественных пространств, включая набережные и зеленые зоны общего пользования, создание и проектирование единых сетей пешеходных маршрутов и велосипедных дорожек. Дополнительно будут реализованы мероприятия по восстановлению исторических пешеходных троп, многие из которых были утрачены в результате застройки охраняемых природных территорий до 2014 года, разработка новых маршрутов экологического туризма.

В-четвертых, будут организованы туристические логистические центры (по соседству с платными перехватывающими парковками на въезде в населенные пункты, возле причальных стенок и крупнейших остановок общественного транспорта), где можно будет можно взять на прокат велосипед, оставить вещи на хранение, узнать расписание общественного транспорта, получить любые иные услуги, необходимые для организации самостоятельных путешествий. Для удобства туристов предусматривается создание специального мобильного навигатора. Самое пристальное внимание будет уделено охране, развитию и возрождению объектов культурно-исторического наследия. Будут составлены списки утраченных или нарушенных в результате массовой застройки объектов культурного наследия с целью воссоздания исторического вида и замысла архитекторов. Будет обеспечено создание безбарьерной среды для людей с ограниченными возможностями, созданы условия для восстановления и реабилитации. Наконец, предусматривается разработка единых стандартов для размещения торговых и развлекательных объектов, кафе и ресторанов, призванных сохранить прибрежные зоны и природные экосистемы, пресечь самозахваты общественных территорий, повысить привлекательность городских пространств, оградив туристов и отдыхающих от теневого сектора экономики.

### **VIII. Направление «Наукоемкая зеленая экономика».**

Хрупкая экосистема Южного берега Крыма не позволяет размещать даже минимально экологически вредные производства, которые могут нанести серьезный непоправимый экологический ущерб. Для обеспечения всесезонной экономической модели и сохранения уникальных экологических характеристик на ЮБК предполагается активное развитие наукоемкой зеленой экономики, формирование наукоемких кластеров, развитие отраслей человеческого капитала, в том числе в области медицины и технологий здорового образа жизни.

В качестве примера лучшей практики, позволившей гармонизировать модель социально-экономического развития и диверсифицировать экономику приморского курортного региона можно привести пример создания технологического парка София Антиполис на Лазурном берегу Франции. На сегодняшний день доходы региона от деятельности технопарка выше, чем от туризма на всем Лазурном берегу Франции.

В результате реализации поставленных задач будет создан сектор наукоемких услуг, обеспечено размещение на территории ЮБК новых университетов или филиалов ведущих университетов или научных заведений России, в том числе перенос факультетов точных наук, гуманитарных факультетов. Это позволит реализовать в регионе модель интенсивного развития и создать экономику знаний, привлечь ведущих специалистов,

используя уникальный природный и климатический потенциал, создать «всесезонную» и диверсифицированную экономическую модель, привлечь и закрепить высококвалифицированных специалистов. Получат развитие «зеленые» отрасли сектора услуг, пищевой промышленности, здравоохранения.

Во-первых, предполагается размещение филиалов или перенос отдельных факультетов или исследовательских подразделений ведущих университетов России на территорию ЮБК. Ввиду недостатка свободных площадей акцент будет сделан на формальных (абстрактных) науках, отдельных видах естественных и общественных наук, не требующих размещения отдельных лабораторных корпусов. Также будет рассмотрен вопрос о создании в сети корпоративных университетов и центров исследований и разработок российских и мировых компаний, включая компании с государственным участием, в том числе на базе существующих ведомственных санаториев.

Во-вторых, будет реализован комплекс мер по развитию сети научно-исследовательских учреждений в области санаторно-курортных и высокотехнологичных медицинских услуг, пищевой промышленности, в том числе существующих. Среди крупнейших научно-исследовательских подразделений, осуществляющих деятельность на Южном берегу Крыма, можно отметить: ФГБУН «Всероссийский национальный научно-исследовательский институт виноградарства и виноделия «Магарач» РАН; ФГБУН «Ордена Трудового Красного Знамени Никитский ботанический сад – Национальный научный центр РАН»; ГБУЗ РК «Академический научно-исследовательский институт физических методов лечения, медицинской климатологии и реабилитации имени И.М. Сеченова»; Филиал Крымской астрофизической обсерватории в пгт Кацивели.

В-третьих, диверсификация экономики ЮБК будет сопровождаться развитием наукоемких кластеров, которые уже частично представлены различными предприятиями и организациями. В частности, к таким кластерам, для которых уже создан определенный задел, можно отнести: информационно-коммуникационный кластер, астрономический и астрофизический кластер (на базе Симеизской обсерватории), а также кинопроизводственный кластер (на базе Ялтинской киностудии), кластер высокотехнологичной медицины и технологий здорового образа жизни. Для каждого из кластеров планируется разработка дорожной карты по его развитию.

В-четвертых, для перехода ЮБК на «зеленую» модель экономики будет разработана соответствующая нормативно-правовая база, включая меры налогового стимулирования, созданы стимулы для внедрения ресурсосберегающих технологий, развития безотходных производств, а также производств, использующих возобновляемые ресурсы, создания стимулов для перехода на зеленый транспорт. Предусматривается введение ограничений на размещение и работу производств и предприятий сферы услуг, осуществляющих выбросы в окружающую среду.

В-пятых, предусматривается реализация мероприятий по повышению экологической грамотности населения и внедрению зеленых технологий, в том числе систем раздельного сбора мусора, запрета на использование экологически грязных строительных материалов, пластика, поощрение передвижения по городу на велосипедах или на экологически чистом общественном и личном транспорте, проведение общественных экологических акций. Начиная с 2017 года, на ЮБК будут организованы регулярные форумы и иные мероприятия в области экологического развития, санаторно-курортной деятельности и туризма. Это позволит сформировать образ Южного берега Крыма как санаторно-курортной столицы России, центра зеленой экономики и оздоровительного туризма России. Наконец, будут реализованы меры по развитию виноделия и рыбной отрасли. Виноделие на Южном берегу Крыма представлено крупнейшим в СНГ предприятием в данной отрасли с численностью около 4,0 тыс. человек – ФГУП «ПАО «Массандра». При этом предприятие имеет 9 производственных площадок, а также множество сельскохозяйственных угодий. Будут реализованы меры по сохранению и расширению

виноградных плантаций, сохранности уникальных видов вида. Основная цель развития рыболовства - обеспечение собственных внутренних потребностей в рыбной продукции. Предполагается восстановление богатой морской фауны Черного моря, восстановление рыбоперерабатывающих заводов, а также создание условий для малого предпринимательства, в том числе обеспечение беспрепятственного доступа к сбытовой инфраструктуре (например, организация ярмарок выходного дня и пр.).

#### **IX. Направление «Инфраструктура и пространственное развитие».**

Для эффективной реализации поставленных целей необходима транспортная система, организованная на основе лучших мировых практик зеленого транспорта, и инженерная инфраструктура высокого уровня. Развитие инженерной инфраструктуры, реализация зеленых транспортных решений и концепции «города без машин», обеспечение сбалансированного пространственного развития позволит создать условия для увеличения численности отдыхающих при снижении нагрузки на экосистемы. Первоочередные меры в области развития инфраструктуры - это проведение берегоукрепительных и противооползневых работ для снижения рисков природных катастроф на ЮБК. Другим приоритетным направлением является развитие энергетической инфраструктуры, что позволит повысить надежность и бесперебойность электроэнергетической системы, а также реконструкция существующих и строительство новых объектов водоснабжения и водоотведения. Значительная часть данных мероприятий предусмотрена в рамках Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года». Будет осуществлен аудит берегоукрепительных и противооползневых сооружений на ЮБК. Результатом проверки должно стать создание реестра соответствующих объектов с определением текущего уровня качества и надежности данных объектов, а также с планом строительных работ по поддержанию работоспособности инженерных сооружений. Отчасти проведение такого аудита возможно посредством привлечения студенческих отрядов профильных факультетов и вузов России (например, геологических и географических факультетов). Кроме того, предусмотрена разработка и реализация перспективных проектов, которые позволяют решить проблемы очистки поверхностного стока, очистки питьевой воды и ее хлорирования, развития водоснабжения за счет местных водных источников. В среднем на ЮБК около 2250 солнечных часов в году, что обуславливает эффективность использования возобновляемых источников электроэнергии: солнечной энергетики и ветрогенерации. Предполагается стимулирование перевода многоквартирных и индивидуальных домов Южного берега Крыма на системы индивидуального отопления, в том числе использующие возобновляемые источники энергии. Одним из ключевых проектов развития ЮБК является создание единого «зеленого» транспортного каркаса. Основными элементами такой системы должны стать: высокоскоростные линии электротранспорта или легкорельсового транспорта (высокоскоростная горная троллейбусная (трамвайная) линия); пешеходно-велосипедная дорога вдоль побережья Черного моря; развитие регулярного морского транспорта (трамвайные катера, теплоходы); создание пешеходных центров в населенных пунктах и использование электротранспорта; сеть канатных и пешеходных дорог от транспортно-логистических центров Южнобережного шоссе и населенным пунктам; активное развитие пешеходных троп, в том числе в зеленых зонах.

Во-первых, для улучшения экологической обстановки будет реализована **система мер по стимулированию развития общественного транспорта и снижению пользования личным автотранспортом**. В настоящее время многие населенные пункты ЮБК характеризуются стремительно возрастающим уровнем выбросов от автомобильного транспорта, многокилометровыми пробками. Для многих населенных пунктов, например, Ялты, расположенной в котловине гор, типичен утренний и вечерний смог, который

негативно влияет на оздоровительный потенциал курорта. Пользование личным автомобильным транспортом создает значительные отрицательные внешние эффекты для населения и отдыхающих. Ухудшается качество жизни и отдыха в результате растущей экологической, шумовой и иной нагрузки, повышаются риски дорожно-транспортных происшествий, город становится неудобным и небезопасным для жителей и гостей, в первую очередь для детей, пожилых и маломобильных групп граждан. Расчеты показывают, что один личный автомобиль, который используется в среднем 1-2 раза в день и перевозит 1-2 человек, занимает значительные городские площади – более 6-10 кв. метров. Личные автомобили, двигаясь в общем потоке, создают препятствия для движения общественного транспорта, перевозящего значительно большее число людей, создают пробки и заторы. При достижении числа легковых автомобилей на 1000 жителей до отметки 200-300 автомобилей - уровень ЮБК в межсезонье (в городах с исторически сложившейся застройкой и курортных регионах - при отметке 100-200 автомобилей) - в мировой практике реализуются меры по ограничению пользования личным автотранспортом и стимулированию развития общественного транспорта. Расчеты показывают, что троллейбус (или трамвай), который не встречает препятствий со стороны личного автомобильного транспорта, обладает в 30-40 раз большей провозной способностью и потребляет в 40-50 раз меньше городских площадей по сравнению с системой личного автомобильного транспорта. Основным фактором при этом является - приоритет проезда, а наиболее эффективным решением - сооружение обособленных полос (либо обособленных путевых конструкций) для систем общественного транспорта. Предусматривается реализация следующих мер: разработка плана развития городского общественного транспорта и экологически чистого транспорта, предусматривающего расширение и развитие линий зеленого транспорта, велосипедного транспорта, электромобилей-такси, канатных дорог, обеспечение безусловного сохранения действующих троллейбусных линий; введение моратория на расширение улично-дорожной сети, строительство эстакад, а также многоуровневых автостоянок, в том числе за счет сокращения тротуаров и зеленых насаждений. Мировой опыт показывает, что такие меры не подходят для курортных небольших городов и городов, имеющих исторически сформированную сеть узких улиц. Подобные меры усиливают пробки, перемещая их к следующему "бутылочному горлышку", стимулируют пересадку на личный автотранспорт, приводят к росту шумовой, экологической нагрузки. В 1985 году общественный транспорт Южного берега Крыма (автобусно-таксомоторный парк, троллейбусный парк и морской порт) обеспечивал эффективную перевозку большего числа жителей и гостей курорта, чем сейчас; введение системы платных парковок и платного въезда в населенные пункты Южного берега Крыма, повышение штрафов за парковки в неположенных местах, параллельное создание целевого фонда "зеленого транспорта" и направление сборов от введения платных парковок на стимулирование развития зеленого транспорта и, прежде всего, на организацию бесплатных троллейбусных перевозок для жителей и гостей курорта, обновление и развитие троллейбусного парка. Это позволит создать условия для пересадки жителей и гостей города на общественный транспорт, вытеснить нелегальный рынок общественных перевозок, создать положительный имидж курорта; введение выделенных полос и путевых конструкций для общественного транспорта, организация улиц, на которых разрешен только проезд общественного транспорта и автомобилей специальных служб; оптимизация расписания, оптимизация маршрутной сети линий общественного транспорта и действующей схемы транспортного сообщения: перемаршрутизация, введение односторонних улиц, организация регулируемых и нерегулируемых пешеходных переходов. увеличение доступности современного общественного экологически чистого транспорта, повышение скорости его передвижения (закупка новых троллейбусов, модернизация линий, внедрение выделенных полос, введение экспресс маршрутов и пр.); создание сети электрических заправок.

Во-вторых, планируется создание пешеходного города (реализация концепции «города без машин»), ограничение въезда в центральную часть населенных пунктов и 100метровые зоны от моря. Ограничения не коснутся общественного транспорта и спецтранспорта, для автомобилей погрузки и разгрузки предполагается введение специальных часов для доставки товара. Мероприятие предполагает создание наземных переходов и новых пешеходных улиц, велодорожек, создание городского пространства, в котором «хозяином» является пешеход. Предусматривается создание пешеходных центров в населенных пунктах Южного берега Крыма, к которым будут относиться места старой исторической застройки и новые сформированные общественные пространства. На спусках с Южнобережного шоссе планируется организация дополнительных тротуаров и велосипедных дорожек, так как сегодня спуски с Южнобережного шоссе создают серьезную опасность для пешеходов и велосипедистов.

В-третьих, на въезде в крупнейшие населенные пункты ЮБК будут созданы транспортно-логистические центры с платными перехватывающими парковками и системами самостоятельной аренды автомобиля (каршеринга) и велопроката. Организация перехватывающих парковок позволит жителям и гостям курорта оставить личный автомобиль и пересесть на общественный транспорт, такси или велосипед. Подобные транспортно-логистические центры должны быть увязаны с туристическими логистическими центрами. В-четвертых, будет улучшена связность с Симферополем и Севастополем. Предполагается продление действующих троллейбусных маршрутов до Фороса и в перспективе до Севастополя. При этом в целях сохранения уникальных ландшафтов Южнобережного шоссе предполагается запуск современных троллейбусов на автономном ходу. В наиболее узких местах Южнобережного шоссе планируется расширение до 2 полос в одну сторону и создание выделенных полос для общественного транспорта. Для сокращения среднего времени в пути от аэропорта и железнодорожного вокзала г. Симферополя до населенных пунктов Южного берега Крыма предполагается: запуск экспресс-маршрутов троллейбусов от аэропорта и железнодорожного вокзала г. Симферополя, минующих центральную часть города Симферополя и имеющих только несколько остановок в пути (введение прямых маршрутов сократит время в пути на 1-1.5 часа на 80-ти километровом участке от аэропорта г. Симферополь до г. Ялты); перенос остановок общественного транспорта непосредственно к выходу из аэропорта и железнодорожного вокзала, вынос остановок такси за их территорию; создание терминалов вызова такси в аэропорту, исключение возможности осуществления нелегальных перевозок; запуск муниципальных такси, использующих мобильные сервисы; введение выделенных полос для общественного транспорта на тех участках дорог, где это технически возможно. Наконец, будет проведена разработка научно-обоснованных предложений по созданию систем легкорельсового и иного зеленого общественного транспортного сообщения между ЮБК, Севастополем и Севастополем. В настоящее время существует несколько альтернативных конкурирующих проектов: улучшение действующей троллейбусной линии, линия скоростного трамвая, магистральные канатные дороги, развитие морского сообщения с г. Севастополь. Мероприятие предполагает ревизию существующих проектов и оценку возможностей их реализации с учетом современных технологических и технических достижений. При этом подчеркивается нецелесообразность строительства аэропорта на ЮБК.

В-пятых, предполагается комплексная модернизация морского транспорта ЮБК. До 2020 года будет обновлена инфраструктура водного транспорта ЮБК, проведена реконструкция портовых сооружений и ремонт причальных стенок, дноуглубительные работы. Предполагается закупка новых и модернизация существующих судов. Кроме того, будет развиваться регулярное морское пассажирское сообщение на ЮБК и в акватории Черного моря, в том числе по следующим направлениям:

- развитие морской транспортной связи с близлежащими населенными пунктами, создание условий для увеличения частоты рейсов и снижения стоимости;



- организация регулярных морских маршрутов вдоль южного побережья Крыма с организацией заходов в основные порты, прежде всего, на линиях, где морской транспорт эффективнее автомобильного: «Севастополь – Ялта», «Ялта – Алушта - Судак - Коктебель - Феодосия»;
- проработка вопроса о регулярном морском транспортном сообщении между крупнейшими городами России на Черном море, создание условий для развития круизного сообщения. Наконец, важной составляющей станет интеграция водного и общественного транспорта населенных пунктов, создание единой транспортной и туристической инфраструктуры и обеспечение их скоординированного развития. Водный транспорт должен стать полноценной альтернативой автомобильному транспорту при передвижении между прибрежными населенными пунктами ЮБК. Для этого будет осуществлена взаимная увязка маршрутов и линий общественного транспорта и водного транспорта, организация транспортно-пересадочных пунктов в районах портов и причальных стенок в пешей доступности. Будет осуществлена полноценная интеграция водного транспорта с туристической инфраструктурой, в том числе с туристическими логистическими центрами (в районе портов и причальных стенок будут размещены туристические центры, в том числе камеры хранения, обеспечен прокат велосипедов, предусмотрено оказание иных услуг для туристов для активизации самостоятельных путешествий).

#### **Х. Основные результаты реализации Концепции.**

В результате реализации Концепции в 2017-2020 годах в границах Южного берега Крыма будет создан ведущий в России и один из лучших в мире курортно-лечебный центр. Использование эколого-экономического подхода позволит эффективно задействовать уникальный рекреационный и культурный потенциал ЮБК для оздоровления, обеспечить полную загрузки учреждений санаторно-курортного комплекса, снизить временную нетрудоспособность, повысить производительность труда, создать новые рабочие места и наукоемкие кластеры.

***Впервые в России и в Восточной Европе будет осуществлен переход к модели устойчивого (самоподдерживающегося) развития, основанной на восстановлении и поддержании функционирования природных экосистем.***

Концепция создаст условия для реализации на ЮБК проектов, основанных на принципе комплексной (коммерческой, социальной, экологической и инфраструктурной) эффективности: система «зеленого» скоростного общественного транспорта, российская Софии-Антиполис; "пешеходный город" и "город человеческого масштаба", «Южнобережная набережной здоровья», «Солнечная тропа», «Туристические логистические центры»; центра религиозного туризма и паломничества «Святая гора» (Медведь-гора); «Музей архитектурно-ландшафтного дизайна под открытым небом», «Город кино», археологический заповедник и многие другие. Будет обеспечено сохранение и развитие санаторно-курортного потенциала, в том числе введение ограничительных мер на жилищное строительство на незастроенных территориях, резкое увеличение зеленых насаждений и организация особо охраняемых природных территорий с компенсацией собственникам, создание инновационных экологически чистых транспортных систем.

*Основными принципами реализация Концепции станут: максимально возможное сохранение, рассмотрение возможности увеличения площади особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значений, зеленых зон*

*общего пользования, максимальное сохранение и вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения; справедливое (с материальным возмещением) изъятие земель, представляющих ценность для общества (например, земель с зелеными насаждениями, в том числе реликтовыми растениями), выданных по всем нормам законодательства России и/или Украины; снос строений и сооружений на особо охраняемых природных территориях, незаконных строений в прибрежной зоне, изъятие незаконно занимаемых земельных участков, которые противоречат санитарным нормам или нарушают охранные зоны; применение равного подхода ко всем собственникам, отсутствие специальных преференций при строительстве новых объектов, за исключением случаев, связанных с обеспечением национальной безопасности Российской Федерации; приоритет норм безопасности жизнедеятельности курорта, в том числе обеспечения стабильного функционирования берегоукрепительных сооружений, систем водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, электро- и теплоснабжения и иной инфраструктуры; приоритет общественной значимости, сохранения культурных и иных ценностей; организация нового строительства в пределах территорий антропогенной нагрузки и за счет реновации существующих объектов и нарушенных территорий; жилищное строительство на уже застроенных участках и территории, подвергшейся антропогенному воздействию (гаражных кооперативов и стихийных парковок, промышленных зон, зон аварийной и ветхой застройки, долгостроев и др.) за счет проектов комплексной реновации территории, введение социальных обязательств для застройщиков; мораторий на строительство многоэтажного жилья и точечной застройки; строгое регулирование застройки по плотности, этажности, функциональному назначению, благоустройству в зоне исторических центров населенных пунктов; безусловный приоритет сохранения природных ландшафтов, природных доминант, уникальных археологических и иных объектов, открыточных видов, учет охранных зон и зон регулирования застройки.*

Следование данным принципам позволит решить главные задачи – сохранение уникальной природной среды, существенно снизить риск превращения ЮБК в летний спальный район крупных мегаполисов или район «летнего жилья» крупных мегаполисов России, а также обеспечить рост экономики ЮБК за счет повышения оборачиваемости учреждений санаторно-курортного комплекса, развития высокотехнологической и зеленой экономики, повышения туристической привлекательности.

#### **XI. Система управления федеральным курортным центром.**

Проект создания федерального оздоровительного центра «Всероссийская здравница» является межведомственным и требует координации взаимодействия органов власти всех уровней (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти Республики Крым, органы местного самоуправления городских округов Ялта, Алушта и Судак), научно-экспертного сообщества, учреждений культуры, экологических организаций и граждан. Организационная схема управления федеральным курортным центром Южного берега Крыма строится на принципах проектного управления. Высший орган управления на федеральном уровне - Рабочая группа при Президенте России, Председателе Правительства России или Заместителе Председателя Правительства России под руководством Президента России, Председателя Правительства России или Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации. По решению рабочей группы проект может быть включен в число приоритетных национальных проектов Российской Федерации. Основной орган управления на уровне Республики Крым – Наблюдательный совет, который выполняет функцию стратегического управления и контроля над реализацией Концепции, принимая решения по наиболее крупным проектам и мероприятиям, в том

числе требующим расходов бюджетных средств. Руководителем Наблюдательного совета выступает Глава Республики Крым. В состав Наблюдательного совета входят представители органов исполнительной власти Республики Крым, представили учреждений образования, науки и культуры, в том числе МГУ им. М.В. Ломоносова, РАНХиГС при Президенте РФ, РАН, ФГБУН «Всероссийский национальный научно-исследовательский институт виноградарства и виноделия «Магарач» РАН; ФГБУН «Ордена Трудового Красного Знамени Никитский ботанический сад – Национальный научный центр РАН»; ГБУЗ РК «Академический научно-исследовательский институт физических методов лечения, медицинской климатологии и реабилитации имени И.М. Сеченова» и других ведущих учреждений по профилю проекта. Наблюдательный совет обеспечивает координацию социально-экономической политики Республики Крым и мероприятий настоящей Концепции, включенных федеральные целевые и государственные программы Российской Федерации, в целях реализации настоящей Концепции и обеспечения исполнения решений Рабочей группы при Президенте Российской Федерации или Правительстве Российской Федерации. Основным органом, осуществляющим оперативное управление и реализацию решений наблюдательного совета на уровне Республики Крым - проектный офис, который организуется при Главе Республики Крым. Необходимым условием реализации настоящей Концепции является активное участие гражданского общества ЮБК, которое осуществляет следующие функции: дает предложения по мероприятиям, мерам и объектам Концепции, в том числе на основе механизмов общественного участия, в том числе через группы в социальных сетях; имеет возможность свободного доступа на заседания Наблюдательного комитета и проектного офиса; выдвигает представителей для включения в работу Наблюдательного комитета и проектного офиса на общественных началах; осуществляет независимый мониторинг и контроль реализации Концепции, в том числе через публичные социальные сети. Из числа представителей гражданского общества, в том числе краеведов, экскурсоводов, представителей научного и образовательного сообщества, формируется независимый Общественный совет Концепции. Члены Общественного совета Концепции участвуют в работе проектного офиса.

Для принятия отдельных решений по наиболее резонансным вопросам (застройка исторических парков) должны быть использованы институты муниципальных и региональных референдумов. Для привлечения добровольцев к разработке и мониторингу выполнения решений предусмотрено создание портала общественных инициатив «Южный берег Крыма».

## Заключение

Внедрение принципов концепции устойчивого развития при разработке территориальных стратегий развития Российской Федерации на различных уровнях (национальном, региональном, муниципальном) на данный момент практически не осуществляется за исключением единичных примеров (Симферополь, Керчь, Ялта, Рязанская область, Республика Карелия и др.). Приведенные в данной работе рекомендации по ключевым формальным критериям разработки стратегий устойчивого развития, а также их наполнению носят исключительно прикладной характер. Разработанные нами рекомендации позволят авторам стратегий устойчивого развития в России учитывать ключевые особенности международного опыта в данной сфере. Данная работа помимо этого может служить как руководство по дальнейшему изучению лучших практик в области разработки стратегий устойчивого развития различных стран и регионов мира, а также ключевых мегаполисов в развитых странах.

## Перечень использованных источников и литературы

- 1 ООН (1992). Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml)
- 2 Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) – ein Handlungsrahmen für Bund und Länder, 2010
- 3 En 2050 -Une vision pour la Belgique. Une vision stratégique fédérale à long terme pour un développement durable En 2050, 2013
- 4 Mainstreaming sustainable development –The Government’s vision and what this means in practice, UK, 2011
- 5 Securing the future - delivering UK sustainable development strategy, UK, 2005
- 6 German Sustainable Development Strategy 2016, 2017
- 7 Spanish Sustainable Development Strategy, 2007
- 8 2016-2019 Federal Sustainable Development Strategy, Canada, 2016
- 9 Norway’s Strategy for Sustainable Development: Published as part of the National Budget 2008, 2007
- 10 Poland 2030. The third wave of modernity. Long-term National Development Strategy, 2013
- 11 Poland National Development Strategy 2020. Active society, competitive economy, efficient state, 2012
- 12 Portugal Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, 2007
- 13 National Sustainable Development Strategy of Romania 2013-2020-2030, 2008
- 14 Strategija razvoja Slovenije, 2014 – 2020, 2013
- 15 Slovenia’s Smart Specialisation Strategy S4, 2015
- 16 The Finland we want 2050. Society’s Commitment to Sustainable Development, 2013
- 17 National Strategy for Sustainable Development 2006 (Towards Sustainable Choices. A Nationally and Globally Sustainable Finland), 2006
- 18 République française, La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020, 2015
- 19 République française, INNOVER ENSEMBLE. Stratégie de promotion des nouveaux modèles de l’économie sociale et inclusive à l’international, 2016
- 20 Switzerland Sustainable Development Strategy 2016–2019, 2016
- 21 A Swedish Strategy for Sustainable Development – Economic, Social and Environmental, 2004
- 22 First Steps Towards Sustainability. Sustainable Development strategy for Northern Ireland, 2006
- 23 Everyone’s Involved. Sustainable Development Strategy, Northern Ireland, 2010
- 24 Regional Development Strategy: Building a Better Future, Northern Ireland, 2010
- 25 The Government Economic Strategy, Scotland, 2011
- 26 Scotland’s economic strategy, 2015
- 27 Starting To Live Differently. The Sustainable Development Scheme of the National Assembly for Wales, 2004
- 28 Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015, 2015
- 29 Vermont 2020, Comprehensive Economic Development Strategy, 2014
- 30 Telling the Vermont story as a great place to work, live and do business. A 3-Year Economic Development Marketing Plan To Attract and Retain Residents and Businesses to Vermont, Submitted by Development Counsellors International Spike Advertising May 16, 2016
- 31 Finding Solutions, Improving Lives: Strategic Plan 2016-2020, Utah, 2016
- 32 A Sustainable Economic Growth Strategy for our Region. Wellington Regional Strategy. Internationally Competitive Wellington, 2007
- 33 Wellington Regional Strategy 2012 —Growing a Sustainable economy, 2012

- 34 Our Home. Our Environment. Our Future. Sustainable Singapore Blueprint, Singapore Ministry of the Environment and Water Resources, Ministry of National Development, 2015
- 35 The London Plan, 2016
- 36 The Spatial Development Strategy for London consolidated with alterations since 2011, 2011
- 37 Adelaide (City) Development Plan, Consolidated – 30 May 2017, 2017
- 38 City of Adelaide 2016–2020 Strategic plan, 2016
- 39 STEP 2025 Urban Development Plan 2025 VIENNA, 2014
- 40 Smart City Wien Framework Strategy, 2014
- 41 OneNYC: The Plan for a Strong and Just City, 2015
- 42 Berlin Strategy Urban Development Concept Berlin 2030, 2015