

Градостроительная документация «второго поколения» - инструмент развития городов после 2012 года

Обсуждение столь сложной и широкой по контексту тематики, как градостроительное планирование, разработка градостроительной документации в постсоветской России, следует признать чрезвычайно актуальным уже потому, что важнейшие процессы, обозначаемые этой тематикой, все очевидней и во все большей степени входят в проблемную плоскость, а приемлемого единства мнений по этому поводу не наблюдается.

Здесь следовало бы заметить, что Россия, судя по многим признакам, в 2010 году начала выходить на посткризисный этап своего социально-экономического развития, и уже понятно, что для дальнейшего развития страны на новом этапе требуется более тонкая настройка механизмов общественного регулирования, в том числе и в сфере пространственного планирования и регулирования.

Однако очень симптоматично, что **принятый в первом чтении Государственной Думой 04.06.2010 года проект федерального закона № 369212-5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части вопросов территориального планирования»** направлен на упрощение требований к документам территориального планирования.

Принятие данного законопроекта в таком виде действительно позволит несколько облегчить подготовку и согласование проектов документов территориального планирования с целью обеспечения их утверждения к 2012 году (это основная целевая установка принятия данного законопроекта).

Но есть серьезные основания полагать, что возможный тактический выигрыш от упрощения требований к документам территориального планирования не будет в должной мере способствовать решению многих долгосрочных, стратегических задач, ради которых, в первую очередь, и разрабатывается документация по территориальному планированию.

Так заметим, что в результате принятия большей части предлагаемых новаций остается, например, без развития основная целевая установка (в соответствии с Градостроительным кодексом РФ) разработки такой документации – обеспечение сбалансированного, устойчивого развития территорий. Понятие устойчивого развития территорий предполагает, что развитие не может заканчиваться в 2012 году, с утверждением всех документов территориального планирования, и не предполагает, что такое утверждение любой ценой, с любыми издержками обеспечит желаемый характер развития территорий, поселений.

Более того, мы уверены, что вообще назрела необходимость в серьезном осмыслении дальнейших направлений развития градостроительного законодательства. И для такого осмысления необходимо, в том числе, провести тщательный анализ градостроительной документации, разработанной в 2004 – 2010 годы, сформулировать выводы и предложения, очень на то похожие, по усложнению требований, дальнейшему развитию градостроительного законодательства, в первую очередь, Градостроительного кодекса РФ.

Ведь, даже осмысливаю ситуацию в первом приближении, приходится признавать, что градостроительная документация создавалась в означенный период и создается в настоящее время весьма часто по окрику сверху, впопыхах, без четкого, адекватного понимания на местах целей, задач, принципов собственного развития и вытекающих из этого осмысленных намерений, выраженных в тех или иных целевых показателях. При этом также весьма часто градостроительная документация соседних городов, районов, регионов плохо взаимоувязана, не состыкована в достаточной степени между собой. При

разработке документов бывает утеряно, по существу, понятие целостности пространства жизнедеятельности.

До сих пор законодательно не определены иерархия и последовательность действий органов власти в сфере планирования развития территорий, городов. Разработанные и утвержденные схемы территориального планирования, генеральные планы, правила землепользования и застройки муниципального уровня без учета положений соответствующих неподготовленных документов федерального уровня и уровня субъектов РФ неизбежно будут подвергаться коррекции, иногда весьма существенной. При этом готовность схем территориального планирования РФ и комплексность разработки этих документов до сих пор находятся под вопросом.

Отметим также, что законодательно не закреплена и последовательность действий, предусматривающая сначала разработку стратегий развития территорий с соответствующими плановыми показателями развития, а затем документов территориального планирования и планов реализации содержащихся в них градостроительных решений с их обязательной привязкой к позициям соответствующих бюджетов.

А ведь весь уже немалый опыт разработки градостроительной документации в новых условиях, процесс реализации содержащихся в ней решений обнаруживают первостепенную необходимость при этом организации согласной работы всех значимых участников (акторов) устройства конкретного пространства жизнедеятельности, городской среды, например, первостепенную важность отношений партнерства и взаимопонимания между ними. Необходимые предпосылки для обеспечения такого согласия и взаимопонимания, как показывает мировой и отечественный опыт, наилучшим образом создает как раз работа над документами территориального стратегического планирования.

Необходимо отчетливо осознавать, что в принципе при планировании развития городов могут и должны использоваться различные виды планирования, важно понимать, что традиционное градостроительное планирование - только один из таких видов. Лучше, если эти виды планирования не конкурируют между собой и не избыточны, а системно взаимосвязаны и в максимальной степени учитывают интересы как можно большего числа людей, структурных единиц социального пространства города и территорий его существенного влияния.

В идеале планирование развития городов, поселений, территорий подразумевает разнообразие территориального охвата планирования, всеохватность планированием территории страны, комплектность и стадийность планирования, соответствующие разные временные горизонты планирования.

В настоящее время почти во всех регионах РФ разработаны схемы территориального планирования, более половины городских округов утвердили генеральные планы, правила землепользования и застройки, в массовом порядке ведется разработка проектов планировки и межевания, создание и эксплуатация информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в муниципальных образованиях поставлено почти на «промышленную» основу.

На повестку дня уже ставится вопрос о порядке корректировки документов, их дополнении и развитии. После того как градостроительным планированием была охвачена большая, наименее заселенная и развитая часть страны, эффект экстенсивного его развития оказался исчерпан. **Дальнейшие проектные работы в сфере градостроительного планирования требуют более глубоких научно-практических подходов и методов, без применения которых результативность планирования будет быстро снижаться.**

Требуется переосмысление ранее принятых документов градостроительного и стратегического планирования территориального развития. Процесс поиска новых сущностей и форм документов будет идти под воздействием новых условий конкурентной борьбы за идеи развития, инновационные, трудовые и финансовые ресурсы. Города,

решившие основные транспортные проблемы, проблемы создания новой социальной инфраструктуры, основные проблемы функционирования жилищно-коммунального комплекса будут выигрывать у городов, их не решивших. Потребуется уточнение стратегий развития городов, системы оценок уровня развития территорий, понимания ценности пространства в новой коммуникативной среде.

Таким образом, судя по всему, **в современной России близится к завершению начальный этап разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, начавшийся в конце 1990 годов, градостроительной документации «первого поколения» постсоветского периода градостроительной деятельности.** По всей видимости, можно и нужно говорить о необходимости разработки документов территориального стратегического планирования «второго поколения», документов градостроительного стратегирования, градостроительной документации «второго поколения», о следующем этапе развития градостроительной деятельности в постсоветской России.

Важнейшими задачами, по меньшей мере, предстоящего десятилетия – этапа завершения становления системы градостроительной деятельности постсоветского типа – следует, по всей видимости, считать восстановление эффективных механизмов управления развитием общественного пространства, социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры городов, переход к доминированию системно-целостных, парадигматических подходов к восприятию и организации территориальной, планировочной структуры.

Итак, следует осмысленно и целенаправленно «взращивать» предпосылки, создавать благоприятные условия для скорейшего перехода к следующему этапу постсоветского периода градостроительной деятельности – к этапу завершения становления системы градостроительной деятельности постсоветского типа.

Если ориентироваться на создание документов нового типа, градостроительных документов «второго поколения», актуальных и после 2012 года, то требования к ним должны не упрощаться, а наоборот, судя по всему, усложняться.

Необходимо включать в эти документы сведения не только о мероприятиях по размещению объектов капитального строительства, но и о мероприятиях по повышению качества среды обитания, среды жизнедеятельности за счет системного совершенствования ранее построенных объектов, мероприятий по благоустройству, организации движения транспорта и пешеходов, совершенствованию социальной инфраструктуры. Следует добиваться восстановления эффективных механизмов управления развитием общественного пространства, социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры городов, поселений, территорий.

На наш взгляд, **у градостроительной документации «второго поколения» должны быть следующие особенности:**

- **ее большая открытость и доступность**, она должна войти в систему «электронного правительства», в разработку и уточнение документов будут вовлечены самые широкие слои участников градостроительной деятельности;

- **территория и городское пространство будут представлены с помощью комплексных моделей, с использованием человеко-машинных методов принятия решений**, позволяющих анализировать различные сценарии поведения участников градостроительной деятельности и получать быстрый отклик на различные градостроительные инициативы;

- **в документации в обязательном порядке будут выделены стратегические ориентиры пространственного развития**, позволяющие городам и территориям успешно конкурировать между собой в глобальной транспортно-коммуникационной сети в условиях высокой мобильности трудовых и финансовых ресурсов;

– задачи разработки документов будут включать не только размещение объектов капитального строительства, но и комплексы мер по формированию благоприятной среды жизнедеятельности, будут существенно расширены разделы, посвященные развитию социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры;

– будут найдены механизмы, эффективно связывающие стратегию развития с текущими задачами территориального развития, задачи землеустройства будут подчинены задачам создания благоприятной среды жизнедеятельности.

Документы градостроительного планирования «второго поколения», с нашей точки зрения, должны в обязательном порядке базироваться на положениях утвержденных документов территориального стратегического планирования, стратегического планирования развития городов. Нормативно-правовая база градостроительной деятельности должна пополниться, получить развитие на этом важнейшем направлении.

Есть существенные предпосылки к тому, что документы градостроительного планирования будут со временем базироваться на положениях утвержденных документов градостроительного стратегирования – методологически и методически вновь определившейся сферы научно-прикладной и проектной деятельности, получившей должное нормативно-правовое обеспечение, в том числе, за счет внесения соответствующих изменений, дополнений в Градостроительный кодекс РФ и другие законодательные акты РФ.

Градостроительное стратегирование (сити-стратегирование), должно, в частности, решать задачу оптимизации локализации стратегически важных ресурсно-аттрактивных объектов.

При этом в качестве привлекаемых ресурсов могут быть, например, трудовые ресурсы, высококвалифицированные кадры. В частности или отчасти, приток населения может быть обеспечен за счет многочисленных монопрофильных городов, сформировавшихся в этом качестве в советский период и неспособных реально реструктурировать занятость своего населения.

Градостроительное стратегирование должно базироваться на адекватном понимании закономерностей развития городов, городских форм расселения. Для этого, в частности, должно быть обеспечено выстраивание типологий городов и их ранжированных рядов, определение возможных траекторий их развития.

Градостроительное стратегирование должно адекватно планировать системные действия (комплекс мероприятий) по формированию и совершенствованию транспортного каркаса территорий.

Другими словами, необходимо создать достаточную теоретико-методологическую и методическую базу, чтобы успешно решать задачи диагностики положения города в составе сетей и систем расселения, в конкретном ранжированном ряду городов, с выявлением, в частности, транспортно-сетевых и транспортно-инфраструктурных аспектов такого положения, для определения необходимых мероприятий по оптимизации этого положения.

Градостроительное стратегирование (сити-стратигирование) должно отвечать на следующие, в частности, вопросы:

- каким образом можно помочь городам быть конкурентоспособными в условиях нарастающей глобализации, высокой мобильности трудовых и финансовых ресурсов, приводящих к мобильности целых отраслей, а также в условиях развивающейся регионализации;
- каковы пути решения проблем развития городов в условиях концентрации деятельности в глобальных городах, региональных метрополисах;
- как решить проблемы фрагментации городов;

- каким образом существенно продвинуться в решении классических городских социальных проблем;
- каковы перспективы спроса со стороны населения на структурные особенности городского пространства, сетей и систем расселения.

Отметим также, что в новых, во многом уже определяющихся условиях профессиональные организации градостроителей должны направить свои усилия на выработку сценариев развития профессии, позволяющих удовлетворить новые требования общества к документации по градостроительному планированию и градостроительному стратегированию, на создание условий для реализации этих сценариев.

Мы понимаем, что обсуждение сложной тематики, как градостроительное и территориальное стратегическое планирование в постсоветской России, предопределяет неоднозначность и определенную спорность сделанных нами выводов, уязвимость, недостаточность в чем-то их аргументации по предложенным концептуальным тезисам. Но мы ставили себе пока в качестве главной задачи привлечение внимания к основной проблематике этой сферы деятельности, инициацию соответствующих дискуссий для того, чтобы путем общих усилий искать ответы на наиболее сложные вопросы, связанные с планированием развития территорий, поселений, городов. И мы бы были удовлетворены, осознав, что наши усилия не пропали даром, обеспечивая определенное продвижение в сторону решения обозначенной задачи.