УДК 711.14.01

Дембич А.А. – кандидат архитектуры, профессор

E-mail: grado@kgasu.ru

Казанский государственный архитектурно-строительный университет

О ВОЗМОЖНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЯХ МЕТОДОЛОГИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

АННОТАЦИЯ

В последние годы разработаны и утверждены генеральные планы многих крупных городов России, в том числе и Казани. Мониторинг их реализации показывает, что реальное строительство и преобразование территорий не соответствуют (или соответствуют в незначительной степени) идеям, заложенным в генеральные планы. Причина – в устаревшей форме и стандарте содержания генеральных планов.

Необходим серьезный пересмотр методологии разработки градостроительной документации, их структуры и содержания. Возможными направлениями их трансформации – схем территориального планирования, генеральных планов поселений, проектов планировки территорий – являются:

- Существенное укрепление их социально-экономической основы через непосредственное включение в состав градостроительных проектов материалов стратегий развития территорий;
- Использование в методике разработки градостроительных проектов приемов «сценарного» планирования с построением экономически обоснованного четкого алгоритма реализации намеченных градостроительных мероприятий;
- Изменение текстовых и графических приемов подачи градостроительной документации, их структуры и содержания с целью адаптации этих документов к запросам и реальным потребностям ее пользователей (муниципальных властей, инвесторов, застройщиков).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: методология градостроительного планирования, генеральный план, управление развитием территорий, сценарное планирование, стратегия развития территории, алгоритм градостроительного развития, пользователи градостроительной документации.

Dembich A.A. – candidate of architecture, professor

Kazan State University of Architecture and Engineering

ABOUT POSSIBLE TRANSFORMATIONS OF CITY PLANNING METHODOLOGY IN RUSSIA

ABSTRACT

During the last few years they were able to develop master plans for many big Russian cities, including Kazan. Their realization monitoring shows that real building and improvement of the territory does not correspond (or corresponds insignificantly) to the ideas, built into a project of a master plan. The reason – outdated form and standart of a city plan content.

It needs a serious revision in a city plan development documents methodology, their structure and content. Possible ways of transformation of territory planning schemes, settlement master plans, territory planning projects are:

- Considerable consolidation of their social-economical basement through direct inclusion of the territory development strategy materials into city planning projects;
- Usage of «scenario» planning approach with building of economically based accurate algorithm of a marked city planning measures realization in methods of city planning;
- Changes in texts and graphical presentation approach of a city planning documentation, their structure and content with a purpose to adopt these documents to requests and real user needs (local government, investors, developers).

KEYWORDS: city planning methodology, master plan, territory development management, «scenario» planning, territory development strategy, city planning development algorithm, users of city planning documentation.

Выход из экономического кризиса 1998 г. и последующее десятилетие бурного роста экономики в нашей стране вызвали к жизни волну разработок градостроительных проектов. Наконец-то был прерван многолетний проектно-градостроительный «застой», чему немало способствовало и появление в том же году первого «Градостроительного кодекса РФ», а двумя годами позднее (в 2001 г.) – «Земельного кодекса РФ».

Благодаря появлению этих важнейших правовых документов, в России, недавно вступившей на путь построения рыночной экономики, реально заработал долгожданный рынок недвижимости.

Заметный толчок в процессах активизации проектной градостроительной деятельности сыграла и принятая в сентябре 2001 г. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы (Постановление Правительства РФ № 675 от 17.09.01 г.). Появилась правовая база, обозначились конкретные мотивы, а значит, возможность и явная необходимость заниматься градостроительным проектированием. В результате этих событий во многих регионах и городах России развернулась работа над схемами территориального планирования (СТП), генеральными планами поселений (ГП) и проектами планировки территорий (ППТ).

Не остался в стороне от этих процессов и Татарстан – здесь в 2002 г. было принято Постановление КМ РТ № 329 от 11.06.02 г. «О соблюдении градостроительной дисциплины и разработке градостроительной документации на территории РТ». В рамках мероприятий по реализации этого постановления в республике была подготовлена программа и график разработки градостроительной документации для районов, городов и других типов поселений на 2002-2006 гг.

Хотя вышедший в декабре 2004 г. новый Градостроительный кодекс РФ несколько скорректировал ситуацию, введя ограничения прав муниципалитетов на осуществление строительной деятельности при отсутствии у них утвержденной градостроительной документации (вследствие этого от проектов детальной планировки пришлось временно отказаться в пользу разработки генпланов поселений), однако это только «подстегнуло» срочное «изготовление генпланов».

Как результат, к середине первого десятилетия XXI века (в основном – к 2005-2006 гг.) довольно многие крупные города России, в первую очередь, центры субъектов Федерации, обзавелись новыми генеральными планами.

Однако даже краткосрочный опыт попытки их реализации (2-3 истекших с момента их утверждения года) показал слабую практическую эффективность этих документов. Анализ ситуации с реализацией схем территориального планирования, генеральных планов поселений в Татарстане, Москве и Московской области, Калининградской области, Чувашии, Тверской области и Санкт-Петербурге показал, что данные проектные документы не являются для властных структур «руководством к действию». Обзор специальной периодики, информация, полученная от представителей органов архитектуры и градостроительства других регионов России, свидетельствуют об аналогичной ситуации и на других территориях, и в других городах страны.

Более того, действия по застройке территорий, практическая реализация конкретных муниципальных программ и проектов, осуществляемых в последние годы, происходят зачастую в заметном несоответствии, а иногда и в полном противоречии с утвержденными градостроительными проектными документами. Повседневной практикой становится внесение кардинальных изменений в уже утвержденные градостроительные документы «постфактум» – по факту уже реализуемых в застройке и не предусмотренных ранее строительных комплексов. Постоянной практикой стало внесение изменений и в Правила землепользования и застройки, что также говорит о недостаточной «жизнеспособности» большинства редакций этого документа.

Сложившаяся картина совершенно ясно дает понять, что уровень подготовки градостроительной документации, выполненный в последние годы, её содержательная основа не соответствуют современным жизненным реалиям.

По сути дела, вся разрабатываемая градостроительная документация носит сегодня «имитационно-инерционный» характер. Она лишь «по оглавлению» (списочному составу документов) и внешнему виду имитирует схожесть с реально востребованными градостроительными документами (зафиксированными в Градостроительном кодексе РФ) и рассчитана на рассмотрение и утверждение людьми, слабо просвещенными в градостроительстве, которые, в своей основе, и составляют депутатский корпус, а также представителей общественности, привлекаемых к участию в публичных слушаниях и в большинстве своем тоже плохо знающих проблему. А инерционный характер подобным проектам придает исповедуемый её авторами методический подход, по сути

компилирующий набор «штампов» градостроительной документации советского периода. Как правило, это слегка подновленная под требования сегодняшнего дня экстраполяция в будущее градостроительной документации, подготовленной на данную территорию в 70-80-е годы XX века. По сути дела, в схожем по форме с привычными образцами «генпланов прошедших дней» наборе карт и чертежей отсутствует главное – экономически обоснованная идея развития территории и алгоритм действий по реализации планируемого развития. В какой-то мере эта «имитация» вполне устраивает руководящие муниципальные структуры, привыкшие «осваивать» подведомственную территорию в «ручном режиме». Для этих структур утвержденная градостроительная документация нужна, в основном, для выполнения требований Градостроительного кодекса РФ, чтобы не лишиться прав распоряжаться земельными участками и иметь возможность выдавать строительные разрешения.

Однако в деле управления развитием городской системы, особенно крупной, «ручной режим» является крайне ненадежным способом, опирающимся, чаще всего, на интуицию и «здравый смысл» принимающих решения управленцев.

В этом отношении не лишне вспомнить, что ещё Ф. Энгельс когда-то писал, что если человек, задумав отправиться в путешествие, собирается при этом руководствоваться только «здравым смыслом», то лучше ему не переступать порога своей комнаты.

Другими словами, любое серьёзное дело, в котором можно столкнуться со многими непредвиденными обстоятельствами, требует тщательной подготовки, глубокого изучения всех обстоятельств детального и обоснованного планирования. Что тут говорить о крупных городских системах, степень неопределенности поведения которых, по мнению специалистов в области сложных систем, на порядок выше любой известной космической программы.

Конечно, не только «привычка» большинства современных управленцев надеяться на свой «здравый смысл» в деле управления городским развитием приводит к пренебрежению градостроительными разработками.

В отсутствие ясно обозначенных в этой проектной документации «ориентиров» развития, четко прописанного и обоснованного алгоритма этого развития, городское руководство просто не имеет реальной альтернативы «ручному режиму».

Строго говоря, согласно ст. 23 Градостроительного кодекса РФ «Положение о территориальном планировании», содержащееся в генеральных планах, должно включать в себя...» перечень мероприятий по территориальному планированию и указания на последовательность их выполнения (разд. 5, п. 2).

Более того, Градостроительный кодекс РФ содержит обязательное требование, предусматривающее подготовку специального «Плана реализации генерального плана поселения» (ст. 26), который должен быть подготовлен и утвержден главой муниципальной власти в течение трех месяцев после утверждения генплана.

Но непредусмотренная в законодательстве ответственность за отсутствие у муниципального образования (поселения, района) своего «Плана реализации генерального плана поселения» (впрочем, так же, как и просто неисполнение положений генплана), помноженная на полный вакуум действенных методических разработок и рекомендаций по структуре и содержанию подобного документа, в реалиях нашей действительности не стимулирует, да и просто не позволяет муниципальному руководству хоть как-то опереться на подготовленные проектные градостроительные документы.

Решительно заявленный сегодня курс Правительства России на модернизацию экономики нашей страны вряд ли может быть успешно реализован без серьезных преобразований и в сфере управления территориальным развитием, а значит, и в сфере подготовки градостроительной документации, методологически это развитие обеспечивающих.

На самом деле, за постсоветский период в российском градостроительстве уже накопился достаточно серьёзный пласт исследований и методологических разработок, использование которых вполне обоснованно позволяет надеяться на серьёзную трансформацию проектной градостроительной методологии.

В первую очередь, здесь можно обозначить три уже вырисовывающихся направления предстоящей трансформации методологии градостроительного проектирования.

Первое из них – необходимость включения в структуру проектной градостроительной документации (СТП, ГП, ППТ) материалов «стратегий комплексного развития территорий» как основы всех последующих преобразований проектируемой территории.

Вопрос совершенно не нов. Всем, хоть немного знакомым с опытом градостроительного проектирования советского периода, известно, что в основе практически всех градостроительных разработок того времени лежали выкладки и показатели пятилетних народно-хозяйственных планов.

Смена социально-политического строя в стране, переход к построению рыночной экономики привели к ликвидации системы комплексного директивного планирования и, как следствие, к исчезновению четко-обозначенной социально-экономической основы в системе подготовки проектной градостроительной документации.

Это затронуло не только градостроительное планирование. Как показалось в то время, в стране с рыночной экономикой «кропотливому планированию с постылым контролем за его исполнением» вообще не может быть места.

Наивная вера девяностых годов в то, что «рынок сам себя отрегулирует», быстро доказала свою несостоятельность, в том числе и в процессах застройки населенных мест и при освоении загородных территорий.

В поисках выхода, как это теперь водится, обратились к опыту западных стран. Вот тогда, во второй половине 1990-х, в Россию начинают проникать идеи разработки стратегий развития территорий, столь популярные в это время на Западе, которые призваны были «заместить» в нашей стране отсутствие прежних пятилетних планов.

В западных литературных источниках началом распространения идей стратегического планирования принято считать 1973 г., «... когда в Нэшвилле (США) была проведена первая международная конференция по стратегическому менеджменту».

Применительно к развитию территорий один из ведущих отечественных специалистов в области территориального стратегического менеджмента профессор А.Л. Гапоненко определяет стратегическое планирование как «... систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местных ресурсов».

По сведениям специалистов Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», уже к началу XXI века количество городов и районов России, разрабатывающих разнообразные стратегические концепции долгосрочного развития, составляло более 350. В том числе и Казань оказалась одним из первых городов-миллионников, разработавшим и утвердившим в апреле 2003 г. свою «Стратегию развития до 2015 г.».

Однако последующая российская практика показала (в том числе и практика Казани), что несмотря на краткосрочный, но достаточно обширный опыт разработки подобных стратегий, реальной стыковки между стратегическим социально-экономическим и градостроительным планированием не получилось.

Вызвано это было целым комплексом различных причин, среди которых можно выделить:

- взаимную неподготовленность специалистов как градостроительного, так и экономического профиля к профессиональному сотрудничеству;
- «скороспелость» разработки стратегических документов, неглубокое проникновение авторов этих документов в уже имеющийся опыт западного стратегического менеджмента;
- почти полное отсутствие русскоязычных описаний опыта западных стран в области стратегического планирования и маркетинга территорий;
- неполноту и несовершенство правовой базы в сфере управления развитием территорий.

В результате – либо практически полное игнорирование положений стратегий социально-экономического развития в разрабатываемых в это же время градостроительных проектах;

- либо нереалистичность и слабость положений самих стратегий, только дезориентирующих разработчиков градостроительных проектов.

Ожидаемого положительного эффекта не получилось.

Как остроумно заметил по этому поводу один из ведущих специалистов «Леонтьевского центра» в области развития территорий Б.С. Жихаревич, «русские долго запрягают, но быстро едут – впрочем не всегда туда, куда собирались».

Эта ситуация, вполне очевидно проявившаяся в последние 2-3 года, и послужила причиной заметного спада интереса к подобным разработкам среди значительной части муниципальных и региональных чиновников, собственно и выступающих в роли заказчиков на стратегии социально-экономического и градостроительного развития территорий. А значит, «охладила» мотивацию к внедрению стратегических социально-экономических разработок в градостроительное планирование и у градостроителей-проектировщиков.

Второе возможное направление трансформации проектной градостроительной методологии – внедрение «сценарного планирования». Сценарное планирование сегодня является одним из основных инструментов разработки стратегий – это важнейший «...элемент стратегического планирования, который основан на способах и технологиях управления неопределенностями будущего» (Д. Рингланд). Методы сценарного проектирования давно уже используются в системе стратегического и тактического бизнес-планирования для моделирования процессов развития крупных корпораций в странах с развитой рыночной экономикой.

Обозначение и перебор возможных сценариев развития – сегодня неотъемлемая часть большинства бизнес-стратегий и на территории нашей страны.

Однако в современную российскую градостроительную деятельность методы сценарного планирования проникают с очень существенным опозданием, большими трудностями и в крайне примитивных вариантах.

Казалось бы, по существу своей профессии – необходимости формировать модели будущей пространственной среды обитания – деятельность архитектора-градостроителя изначально нацелена на создание моделей будущего. Но, как показывает практика, «производство» этих моделей у большинства архитекторов носит чисто формально-композиционный характер. Разрабатываемые проекты, как правило, транслируют в будущее сегодняшние представления их авторов об идеальных параметрах объекта, с некоторой поправкой на ожидаемое качество жизни, а не выстраивают логику развития планируемой системы (сценарий развития) в условиях высокого уровня неопределенности, тщательно учитывая возможные риски и анализируя ресурсы. Главным элементом, в девяносто девяти случаях из ста, в нынешних градостроительных проектах остается модель будущего состояния объекта (то, к чему должны придти), а не процесс движения к планируемому результату (как идти – алгоритм движения).

Успешность использования сценарного планирования в бизнес-стратегиях, органичность его методологии самой системе человеческого мышления, адекватность алгоритма сценарного планирования алгоритму методов формирования градостроительных моделей позволяют рассчитывать на эффективность применения этих методов в градостроительном планировании.

Наконец, третьим направлением возможной предстоящей трансформации представляется серьезный пересмотр «адресной направленности» разрабатываемых видов градостроительной документации, переработка их структуры и содержания с учетом реальных потребностей ее пользователей.

Здесь ситуация отличается особенной сложностью – если форма и содержание градостроительной документации в советский период складывались на протяжении многих десятилетий, исходя из потребностей единственного пользователя – государства, то сегодня само государство – как заказчик и пользователь градостроительной документации уже представлено в двух лицах – власть федеральная и власть субъекта федерации. Кроме того, появилось еще 2 вида пользователей – это муниципальная власть, частные инвесторы и застройщики. Все это требует серьезного переосмысления и серьезных изменений в форме и содержании проектной градостроительной документации в зависимости от уровня и разновидностей градостроительной документации, потребностей ее заказчиков, особенностей ее применения разновидностями заказчиков и пользователей.

До тех пор, пока подготовка проектной градостроительной документации, как в настоящее время, будет носить имитационно-инерционный характер, пока не произойдут соответствующие преобразования в методологии ее подготовки, в ее форме и содержании, реализационный потенциал и практическая полезность этих документов останутся на крайне низком уровне. А значит, немалый труд ее исполнителей, многомиллионные затраты на ее изготовление будут напрасны, а главное – повороты судьбы наших городов и межселенных территорий в значительной степени останутся непредсказуемыми, а иногда и трагичными.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Градостроительный кодекс РФ (по состоянию на 1.10.09.). – М.: Проспект, КНОРУС, 2009.
2. Мишин С.А. Проектный бизнес: адаптированная модель для России. – М.: АСТ, 2006.
3. Жилкин С.Ф., Андриевская В.П., Эстрин А.П. и др. Стратегическое городское планирование. – Самара: ООО НВФ «СМС», СамГАСА, 2001.
4. Стратегическое планирование в городах – методы и практика. ГП «МЦСЭИ «Леонтьевский центр»». – СПб.: Изд-во «Лимбус-Пресс», 2003.
5. Рингланд Джил. Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегий. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2008.
6. Вильнер М.Я. Новый градостроительный кодекс с позиций профессионала. – М.: «Зодчий», 2008.
7. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ. Фонд «Институт экономики города». – М., 2008.
8. Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII-начала XXI веков. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2006.