



УДК 711.111

А.А. Дембич – кандидат архитектуры, заведующий кафедрой градостроительства и планировки сельских населенных мест

Казанский государственный архитектурно-строительный университет (КазГАСУ)

В.А. Давыдов – кандидат философских наук, заместитель директора НИиПИ генерального плана г. Москвы, директор Гильдии градостроителей РФ

ИНТЕГРИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ РАЗРАБОТКИ ДОКУМЕНТОВ ПО УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается проблема взаимоувязки пространственного планирования на территории РФ с другими видами планирования, также нацеленными на развитие территорий. На примере разработки генеральных планов Казани, Чебоксар, Калининграда показана ущербность принятой сегодня методики градостроительного планирования, не увязанной со стратегиями социально-экономического развития этих городов, и анализируются причины и последствия отсутствия этой связи.

Рассматривается новая, интегрированная модель подготовки градостроительной документации верхнего уровня, органично связанная со стратегическим социально-экономическим планированием развития территорий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Пространственное планирование, генеральные планы, градостроительная стратегия, стратегия социально-экономического развития.

A.A. Dembich – candidate of architecture, professor, head of the Urban Planning department

Kazan State University of Architecture and Engineering (KSUAE)

V.A. Davydov – candidate of philosophy sciences, deputy director of NIiPI of general plan of Moscow, director of The Guild of Planners of RF

INTEGRATED MODEL OF DOCUMENTS ELABORATION ON TERRITORIES DEVELOPMENT MANAGEMENT

ABSTRACT

In this article the problem of interconnection between spatial planning on RF territories and other types of planning, also targeted on territories development, is considered. Using examples of the general plans elaboration of Kazan, Cheboksary and Kaliningrad the imperfection of current methods of urban planning is shown. These methods are not connected with strategies of social-economic development of the cities; and reasons and consequences of absence of such connection are analyzed.

The new, integrated model of preparation of top-level urban planning documentation, closely connected with strategic social-economic planning of the territories development, is considered.

KEYWORDS: Spatial planning, general plans, urban strategies, strategic social and economic planning.

Сегодня в России и на законодательном уровне, и на уровне градостроительной теории и практики отсутствует целостная концепция разработки документов, позволяющих целенаправленно и эффективно управлять развитием территорий.

Практически независимо друг от друга на территории России разрабатываются и утверждаются документы территориального, социально-экономического, бюджетного и отраслевого планирования. На противоречивые планы, выработанные в выше названных сферах управления

развитием территорий, накладываются и далеко не всегда хорошо увязанные между собой планы деятельности региональных и муниципальных властных структур, что приводит к еще большей несогласованности в этих процессах.

Практически единственный законодательный документ, призванный выстроить системное управление развитием территорий, – Градостроительный кодекс РФ – на деле не решает эту задачу, оставаясь лишь схематичной правовой канвой, допускающей множество трактовок и возможных, часто не согласующихся решений.



Вот что пишет об этом один из наиболее опытных и знающих градостроителей России, Президент Гильдии градостроителей России, почетный академик РААСН М.Я. Вильнер: «... им (Градостроительным кодексом РФ) не обеспечен комплексный подход к регулированию развития территорий, являющийся сущностью градостроительства, не обеспечено поддержание профессиональной основы решения градостроительных задач; государство практически отстранено от регулирования развития своей территории посредством его подмены механическим сложением отраслевых решений и решением землеустроительных задач муниципального уровня» [5].

С момента вступления в действие Градостроительного кодекса РФ прошло пять лет. Срок уже достаточный, чтобы подвергнуть анализу результаты его применения.

Передача в ведение муниципальных властей подготовки и согласования градостроительной документации территорий муниципальных образований естественным образом привела к тому, что в сельских муниципальных районах, малых и средних городах России подобная документация к сегодняшнему дню практически отсутствует.

Да и далеко не все большие города России к настоящему времени успели обзавестись утвержденными генеральными планами, не говоря уже о других, необходимых для планомерного развития видах градостроительной документации. По данным Министерства регионального развития РФ, на начало 2008 г. из 1100 крупных и средних городов России только около 70 имели новые утвержденные генеральные планы. Однако и эти, только что разработанные и утвержденные генпланы уже изначально содержат в себе серьезную проблему, немедленно лишаящую эти документы жизнеспособности и которая уже в самом начале реализации требует серьезных корректировок или кардинальной переработки.

Суть этой проблемы в том, что эти важные документы долгосрочного планирования в значительной мере выполнены на базе устаревших методик, свойственных отечественному градостроительству советского периода, но при этом из этих методик механически удалена их социально-экономическая основа – опора на планы развития народного хозяйства, характерная для директивной экономики, а иного взамен не предложено.

В сегодняшних российских условиях становления рыночной экономики уже апробированной и реальной заменой директивному экономическому планированию могут стать используемые в западных странах стратегии социально-экономического развития.

В настоящее время многие муниципальные образования России уже разработали или разрабатывают подобные стратегии. Но дело в том, что в нашей стране стратегии социально-экономического развития территорий пока совершенно не увязаны с

градостроительными стратегиями пространственного развития территорий и, соответственно, с разрабатываемой и утверждаемой градостроительной документацией – генеральными планами и проектами планировок.

По всей видимости, для органичной увязки социально-экономических стратегий с последующими градостроительными документами, стратегии должны стать комплексными, включив в свой состав прогнозные градостроительные материалы в форме «концепций» градостроительного развития территорий.

Без этих материалов процесс «перехода» от стратегий социально-экономических к стратегиям градостроительным вряд ли будет плодотворным.

Типичным примером тому служат генеральные планы крупных региональных центров России – Казани, Чебоксар и Калининграда. Генеральные планы этих городов выполнены всего несколько лет назад, различными проектными коллективами, но все они не опираются на современные хорошо разработанные и общественно признанные стратегии своего социально-экономического развития.

В Казани к разработке генерального плана приступили в 2003 году, после проведения тендера на право выполнения проектных работ. Победителем тендера стал объединенный творческий коллектив проектных институтов «Казгражданпроект» (Казань) и ЦНИИЭП Градостроительства (Москва).

В этом же 2003 году, в преддверии празднования 1000-летия города (в 2005 г.), при участии и под методическим руководством Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург) была выполнена «Стратегия развития г. Казани до 2015 г.».

К этому времени Леонтьевский центр уже выполнил стратегию развития Санкт-Петербурга (1998-99 гг.), одну из первых стратегий в России, сформировав на этой работе собственную методику подготовки подобных документов (технология КРЭП®) и образовав у себя специализированное подразделение для этих работ – Ресурсный центр по стратегическому планированию (РЦСП).

Стратегия Казани была выстроена на этой методике, хотя и в значительной степени формально, поскольку многие методические звенья, в силу сжатых сроков исполнения работ и административного давления руководства города, были заменены на волевые решения. В результате стратегия во многом превратилась в традиционный «комплексный план» развития городского хозяйства, слабо ориентированный на рыночную экономику и достижения городом конкурентных преимуществ на геополитической и геоэкономической арене.

В силу этих обстоятельств, когда в 2003 году началась разработка генерального плана города, в его составе



пришлось выполнить специальный раздел «Социально-экономическое развитие г. Казани» (субподрядчик «Агентство градостроительного развития»), призванный заполнить информационную нишу в определении и ранжировании приоритетов городского развития, определении пространственных ресурсов для реализации этих приоритетов.

Но и материалы этого раздела, в силу стремления руководством генпроектировщика («Казгражданпроект») по возможности просто скомпилировать методику выполнения генплана Казани 1969 г., оказались маловостребованными.

В результате, после утверждения в декабре 2007 г. генерального плана Казани, город сразу же столкнулся с рядом важнейших градостроительных проблем, которые генеральным планом оказались не предусмотренными.

В частности, к таким проблемам можно отнести освоение и ревалоризацию протяженного (свыше 20 км) приволжского берегового фронта, резкое сокращение объемов производства на оборонных предприятиях и, как следствие, запустение на огромных территориях и кардинальное изменение транспортных потоков в городе, необходимость в развитой системе туристического сервиса в связи с предстоящей Всемирной Универсиадой, интенсивное спонтанное развитие пригородных территорий.

Столкнувшись с этими «новыми», а на деле давно предполагаемыми вызовами, казанское руководство вынуждено было срочно предпринимать меры по решению остро возникших проблем.

Одним из подобных мероприятий стал проведенный в Казани летом-осенью 2008 года масштабный международный проектный семинар «Градостроительная реорганизация и развитие приволжских территорий г. Казани» с участием свыше 40 специалистов из Великобритании, Германии, Нидерландов, Финляндии и России.

Только отдельно взятые материалы проектного семинара и система проектных предложений по размещению объектов Универсиады настолько значительно «перекраивают» заложенную в генеральном плане планировочную структуру Казани, что неизбежно должно повлечь за собой пересмотр генерального плана города. А ведь не прошел еще и год с момента его утверждения.

Не имел в своей основе стратегии социально-экономического развития и разработанный фирмой «Энко» (Санкт-Петербург) Генеральный план столицы Чувашии, выполненный в 2003-2004 гг. Именно поэтому в первые же годы его реализации руководство Чебоксар таким же образом столкнулось с целым рядом проблем, вызванных отсутствием увязки предлагаемых в Генплане градостроительных решений с реалиями социально-экономического развития Чебоксарской агломерации, обусловленными спецификой рыночной экономики.

В результате руководство Чувашии было вынуждено в 2007-2008 гг. заказать нескольким проектным коллективам (из Чебоксар и других городов России) «Концепцию градостроительного развития г. Чебоксары (агломерация, город, центр)» и параллельно заказать разработку стратегии социально-экономического развития города.

При подготовке этой концепции в «Агентстве градостроительного развития» (г. Казань), выполненной под руководством одного из авторов этой статьи, была предложена своя методика подготовки подобных градостроительных документов.

В основу методики был положен, основанный на предыдущем опыте работ последних лет, специально разработанный алгоритм проектно-аналитических действий, включающий следующие последовательные операции:

- Ресурсный анализ территорий (SWOT и STEP-анализ);
- Выдвижение и формирование «Миссии города»;
- Составление оптимального (ресурсно-обоснованного) сценария развития Чебоксарской агломерации;
- Обоснование общих контуров возможной комплексной (социально-экономической и градостроительной) стратегии развития Чебоксарской агломерации, г. Чебоксары и его центра;
- Ориентировочный перечень развивающих проектных программ, выстроенных в хронологическом порядке их реализации, согласно предлагаемому сценарию развития.

Таким образом, все предложенные в «Концепции» решения по градостроительному развитию территории базировались на ресурсно-обоснованном сценарии социально-экономического развития и являлись последствием логического алгоритма проектно-исследовательских действий.

Вполне естественно, что выработанный на основе анализа ресурсов сценарий выявления и развития конкурентных преимуществ Чебоксар и создание пространственных условий для их реализации заметно шли в разрез с утвержденным за несколько лет до этого Генеральным планом города. Особенно существенные различия между утвержденным генпланом и предлагаемой новой концепцией обнаружились при рассмотрении развития Чебоксар как агломерационного центра. Вполне вероятно, что эти материалы в совокупности с подготавливаемой сегодня стратегией социально-экономического развития Чебоксар также приведут к серьезной корректировке генерального плана города.

Генеральный план г. Калининграда, выполненный той же фирмой «Энко» (Санкт-Петербург) в 2004-2006 гг., так же, как и генплан г. Чебоксары, не опирался на социально-экономическую стратегию развития. Поэтому закономерно возникновение подобных же проблем с первых шагов реализации генплана.



Полная неясность в подходах к реконструкции центра города, вызванная противоречием в решениях генерального плана и реально предлагаемых инвестиционных проектах, позиционирующих Калининград как «форпост России на Западе», заставила руководство города и области в 2007 г. провести международный проектный семинар «Концепция градостроительного развития центральной части г. Калининграда», чтобы получить реальные и обоснованные предложения.

По информации на сайте Калининграда, на совещании 19 марта 2009 г. мэр города Феликс Лапин заявил: «Тенплан составлялся довольно давно и ряд показателей не соответствует нынешней действительности. Число жителей города, согласно плану, к 2015 году должно быть 720 тысяч человек, также территория города указана на 500 га больше ее нынешних размеров. Эти неточности должны быть устранены». По мнению главы города, генеральный план Калининграда опирался на другие представления и планы социально-экономического развития. Теперь, когда разрабатывается стратегия, эти два основополагающие документа должны быть согласованы между собой и между ними не должно быть фактических разночтений.

Уже только эти примеры, основанные на анализе генпланов трех городов и попыток их реализации, позволяют нам сделать вывод о необходимости интегрированной подготовки стратегий социально-экономического и градостроительного развития территорий.

Почти десять лет назад, наблюдая стремительно развивающийся в нашей стране рынок, один из ведущих градостроителей советского периода, академик РААСН И.М. Смоляр очень прозорливо предупреждал о срочной необходимости взаимосвязи всех видов планирования, связанных с городским развитием: «Излишне говорить о том, на сколько тесно связаны между собой городское и градостроительное планирование, а главное – как сильно зависят оба эти вида плановой деятельности от экономико-социального уклада общества» [7].

Но только недавно потребность в таком интегрировании стала пробивать себе дорогу в реальную практику.

Появились первые опыты таких работ, закладывающих основы будущей методологии территориального планирования в нашей стране.

На примере собственных и некоторых других, известных нам отечественных работ, на примере анализа опыта стран, давно осуществляющих градостроительное планирование в условиях рыночной экономики, мы видим, что сегодня уже наметился приемлемый алгоритм интегрированных подходов и методик к стратегическому планированию. Необходимо лишь на федеральном уровне поддержать подобные подходы, оказать финансовую поддержку

теоретическим исследованиям, направленным на системную разработку соответствующих методик, позволяющих органично сочетать стратегии пространственного и социально-экономического планирования.

В противном случае, государственные и муниципальные власти в России вынуждены затрачивать многомиллионные бюджетные средства, выполняя вмененную им Градостроительным кодексом РФ обязанность по разработке необходимой градостроительной документации, которая на практике в значительной степени оказывается малопригодной.

Видимо, подошло время очередных серьезных изменений в системе подготовки градостроительной документации и в методике подготовки специалистов, способных выполнить такую работу. Изменений, тщательно продуманных, обоснованных и закреплённых соответствующими правовыми документами.

Литература

1. Смоляр И.М. Градостроительство как правовая планировочная система // Госкомитет по строительству и ЖКХ. Серия «Градостроительство и городское планирование». Вып. 14. – М., 2003.
2. Стратегическое планирование в городах – методы и практика // Госкомитет РФ по строительству и ЖКХ. Серия «Градостроительство и городское планирование». Вып. 20. – М., 2003.
3. Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление. – М.: Омега-Л, 2008.
4. Рингланд Д. Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегии. – М. – СПб. – Киев: Диалектика, 2008.
5. Вильнер М.Я. Новый градостроительный кодекс с позиций профессионала. – М.: Зодчий 21 век, 2008.
6. Дембич А.А. Шаг к Волге и дальше // «Казань», 2008, №11.
7. Гилязетдинов А.Р., Дембич А.А. Основные этапы подготовки градостроительных документов рационального пространственно-планировочного развития г. Казани // Труды годичного собрания РААСН. – М. – Казань, 2003.
8. Градостроительный кодекс РФ (по состоянию на 1.05.2008). – М., 2008.
9. Стратегия развития Казани до 2015 г. // МЦСИ «Леонтьевский центр». – СПб., 2003.