



УДК 712.25

В.Л. Глазичев – доктор искусствоведения, профессор**Московский архитектурный институт (Государственная академия) – МАРХИ**

УСТРОЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается сложившаяся в настоящее время в России ситуация со стратегическим территориальным планированием. Проводится сравнительная оценка подходов к территориальному планированию, как от региональных стратегий к единой системе планировочной организации всей страны в целом, так и наоборот, от общей концепции территориального развития России к макрорегионам и более низкому масштабу уровню административных территориальных единиц. Отмечается, что территориальное планирование более результативно осуществлять в границах территорий с единой хозяйственно-экономической, историко-культурной и природно-климатической общностью, а не в условных границах субъектов Федерации или муниципальных образований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Территориальное планирование, административные территориальные единицы, планировочная организация.

V.L. Glazichev – doctor of fine arts, professor**Moscow Architectural Institute (State Academy)**

THE STRUCTURE OF RUSSIAN SPACE

ABSTRACT

The present situation with strategic territorial planning in Russia is considered. The comparative assessment of approaches to territorial planning, from regional strategy to unified system of planning organization of the whole country, and conversely, from the general concept of the territorial development of Russia to macroregions and lower scale level administrative territorial units, is conducted. It is observed that territorial planning is more effective to realize rather within territories with common economic, historical, cultural and climatic situation, than within relative borders of federation regions or municipal formations.

KEYWORDS: Territorial planning, administrative units, planning organization.

Благодаря Сизифовому труду нескольких профессионалов, рискнувших тратить жизненные силы на просвещение начальства, слова «пространственное развитие» теперь в ходу. Слова в ходу, так что изготовление схем территориального планирования успешно поставлено на поток, однако идея основополагающей пространственной рамки для работы планирования по-прежнему витает в эфире идеального, решительно не вступая в контакт с действительностью управления.

Казалось бы, двухлетний опыт игры в стратегии регионального развития должен бы научить правительство тому, что это тупиковый закоулочек административного сочинительства. Интеллектуальной вершиной деятельности МЭРТа стало, как известно, назначение трех вариантов сценария развития региона: инерционного (он же сырьевой), инновационного и промежуточного. Эта нехитрая схема была доведена до сведения региональных властей, правильно ими понята, следствием чего стало производство объемных

текстов с титулом «стратегия». Не изготовить такой текст никак нельзя – без этого вложений из федерального бюджета не получить. Содержание текста особого значения не имеет, почему его сотворение можно без особых сантиментов препоручить на аутсорсинг – обычно с некоторыми привходящими обременениями. Соответственно, сама уже идея содержательного обсуждения концепта с муниципалитетами и независимыми экспертными сообществами отторгалась властью не только как экзотическая, но и как попросту избыточная.

По-своему, это рационально. Коль скоро федеральный центр, как и в советские времена, мыслит экономику исключительно отраслями, вполне удовлетворяясь скудными и неточными сведениями относительно «социалки», то и на региональном горизонте нет никаких оснований идти на усложнение. Посему понять, кто и как будет осуществлять грандиозные планы, из текстов решительно невозможно, так что создается устойчивое ощущение,



что единственным субъектом развития выступает сама региональная власть. По умолчанию предполагается, что финансирование основных инвестиций будет осуществляться через ВЭБ, хотя заранее известно, что инвестиции, если и пойдут, то через госкорпорации, планы которых утверждаются на самом верху, так что региональной власти от этого мало что перепадет. Просто такая игра.

При этом забывается, что в отсутствие Госплана, Госснаба и контрольной ретивости КПСС, отрасль есть пустая абстракция, пригодная единственно для статистики. Между тем, нам досталась система расселения от совершенно иной страны и система управленческого мышления, настроенная на неуклонное наращивание количеств – тонн, кубометров, рабочих мест, квадратных метров, от которых годами, десятилетиями отсчитывалось все прочее.

Здесь не место углубляться в толщу истории российского расселения. Достаточно сказать, что она является результатом последовательного, многовекового наслоения множества следов волн разбегания и стягивания. Первичная колонизация по новгородскому образцу, раздвижка череды крепостей, постепенно отжимавших Дикое поле, вторичная колонизация Заволжья, эпопея Транссиба, столыпинское переселение, великое перемещение промышленности во время войны и эпопея Гулага, Целина и рассеивание оборонных предприятий по всей территории страны. При всех этих движениях одно оставалось неизменным: исторический центр отдавал население в пользу мест все более отдаленных, а наращивание демографического потенциала казалось столько очевидной константой, так что даже комиссии Вернадского, в условиях первой мировой войны, не приходило в головы усомниться в том, что население России будет прирастать в бесконечность. С крахом советской системы планирования и института прикрепления людей к рабочим местам изменилось очень многое, но для нашей темы важнее всего три обстоятельства. Первое – центростремительное движение наиболее энергичных к Москве и на юг. Второе – стягивание населения в крупнейшие города. Третье – практическое исчезновение традиционного села в перспективе ближайшего десятилетия.

Нынешний экономический кризис может, как и в начале 90-х годов, породить реверсивное движение людей к огородам, но понятно, что этот приступ дезурбанизации будет иметь временный характер, а неизбежную паузу в практическом планировании резонно использовать так, чтобы хотя бы теперь, с непростительным опозданием, пересмотреть основания территориального планирования. Называя вещи своими именами, это означает осуществить пересмотр планирования как такового. В основе всякого планирования лежит целеполагание, а именно с определением целей построения концепций,

стратегий, планов до сих пор происходит нечто невразумительное. При просмотре всех на сегодня региональных стратегий ключевым словом является «развитие», но на простой вопрос – что же именно должно развиваться в первую очередь, каковы приоритеты развития – можно вычитать единообразный ответ: все и повсюду!

Такого не бывает, и нам все же необходимо ответить на простой вопрос: что – для того чтобы иметь опору для ответа: где именно и как.

Слово «развитие» мало что объясняет, поскольку всякому, кто знаком с положением дел в нашей стране, понятно, что в большинстве случаев нечто существующее, будь то фабрика, сельхоз или университет, придется отнюдь не развивать, а создавать заново. Часто на новом месте. Это трудно, но возможно при наличии среды, способствующей формированию нового, и достаточного числа новых профессионалов, добиться которого в лучшем случае возможно в течение семи-восьми лет. Поскольку же такой среды нет, ее пересоздание оказывается ключевым условием, а если так, то ведущая тема планирования – регенерация среды в местах, определенных с некоторой избыточностью, в силу неизбежности локальных ошибок.

Инновации, новые технологии, конкурентоспособность – все это превосходно, но все ниши на мировом рынке заняты, так что не получится выстроить эффективный проектный менеджмент. Соответственно, меньше чем через десять лет получить первые результаты в трех-четыре десятках мест невозможно. При этом кризис, который (будем надеяться) способен несколько ускорить процесс необходимых перемен, в любом случае проглотит накопленные финансовые ресурсы, так что у нас нет времени на ожидание виртуальных благоприобретений.

Нас маловато, территория обширна,* следовательно, вместо наивной методы, согласно которой сначала – региональные стратегии, затем уже их сборка в единое целое, для начала необходимо видеть страну целиком, в ее геополитическом окружении. Отсюда укрепление приграничья, включая Арктику, вычленение заповедных территорий, основных линий транзита, зонирование территорий, пригодных для развития эффективного агрокомплекса (у нас порядка 10 млн. кв. км пригородных, потенциально урбанизированных земель) и т.п. Это отдельная, обширная тема, которую разрабатывали лучшие умы России, от Ломоносова до Вернадского, вступая в решительное противоречие с попытками

*Столь любимый у нас сюжет низкой плотности заселения пригоден исключительно для сравнительных подсчетов и лишен смысла. В Канаде или в Австралии средняя плотность еще ниже, чем в России, что нисколько не помешало этим странам сформировать весьма эффективную экономику.



разорвать экономику на отраслевые схемы, закрепляемые в конструкциях различных ведомств, плохо приспособленных к взаимодействию.

Макрорегионы в экономическом смысле – территории, вычленяемые сообразно задаче, безотносительно к границам между субъектами федерации и, тем более, между федеральными округами. В современных условиях размерность макрорегиона будет определяться скорее глобальным экономическим контекстом в его перспективе, чем одними лишь страновыми ожиданиями. В самом деле, к примеру, Южнокутское ядро развития с очевидностью получает или не получает шанс и масштаб в зависимости от мировой сырьевой конъюнктуры, а та, в свою очередь, определится от шансов радикального перехода в технологиях стран, более продвинутых, чем Россия. В любом случае опыт показывает, что возможность практической реализации макрорегионального проекта открывается в том лишь случае, если для этой цели формируется госкорпорация, тем самым фактически изымая территорию из регионального контроля, а конкретные проекты – из контроля ведомств. Так было в советское время, так – судя по «Олимпстрою» – делается и сейчас.

Исходная громоздкость такого рода проектов в существующем правовом поле усиливается тем, что возникающие подвижки расселения в системе макрорегиона должны каким-то образом вписываться в закон об основах местного самоуправления, тем самым попадая и в поле тяготения региональной власти. С другой стороны, неопределенность мировой конъюнктуры при длительности цикла развития макрорегиона чрезвычайно осложняет выбор, тогда как масштаб затрат ставит под сомнение возможность одновременной реализации более одного проекта. Применительно к проектной работе это означает необходимость опережающей разработки пакета макрорегиональных разработок, просчитанных до уровня полноценного бизнес-плана.

Масштабным уровнем ниже – субъекты федерации, административные регионы. Как схема организации повседневного функционирования, они не хуже и не лучше любой другой схемы расчленения страны на зоны регулируемого обеспечения базовых потребностей масс людей. Эта схема видоизменялась десятки раз, продолжает видоизменяться сейчас, будет видоизменяться и впредь,** но она имеет некое отношение к вопросам развития исключительно по застарелому недоразумению. Главы регионов, отвечая «за все» на подведомственной территории, осознают себя в роли ключевых агентов развития, а не в роли организаторов условий для развития, которое могут осуществлять различные слои предпринимательского сословия. В то же время сословия федеральных управленцев и контролеров, преследуя собственные цели, до настоящего времени делали все, чтобы «укоротить» претензии предпринимателей, тогда как

власти сильных муниципалитетов, ущемленные в правах региональными властями, в большинстве случаев, в свою очередь, зажимают возможности предпринимателей, которых, в свою очередь, тоже к архангельскому чину не причислить.

Как уже говорилось, региональные стратегии до сих пор разрабатывались в логике ритуальных жестов, но даже если бы к их разработке отнеслись всерьез, получить новое качество было бы сложно. Чрезвычайно сложно – потому, что региональные администрации, за редчайшим исключением (Пермский край), в точности воспроизводят отраслевую структуру отчетности и планирования, заданную федеральными ведомствами. Это автоматически означает, что места обитания людей трактуются как данность, тогда как их жизнеобеспечение пишется в графу «расходы», и о том, чтобы трактовать его как ключевую линию инвестирования, нет и речи.***

Российскому градостроению лет пятьсот, если принимать во внимание только московскую стадию государственности. Эта школа градостроительного искусства исходно базировалась на проектном, целевом подходе, в рамках которого человеческий материал трактовался как своего рода «сырье», которое перемещали по мере необходимости, впрочем, заботясь о льготах по уплате подати.

Вот фрагмент грамоты Ивана Грозного от 4 марта 1583 г., адресованной двинским воеводам: «Писали есте к нам О Двинском городовом деле и роспись и чертеж тому городу к нам прислали: и мы тое росписи вычли и чертежу смотрели, и указали поставить город на том месте и по той мере, как в вашей росписи и в чертежу написано; а Архангельскому монастырю, церкви и кельям указали есми им бытии в городе, а которые их монастырские службы, и двory их служни, и всякие монастырские обиходы и тем службам и двором и всяким монастырским обиходом указали есми быть за городом... И как к вам ся наша грамота придет, и в бы часу того велели город делати на том месте и по той мере, по росписи и по чертежу, какову есте роспись и чертеж к нам прислали, наспех, теми посошными людьми, которую посоху к тому городовому делу есмя указали».

Та же схема поведения, постепенно размывавшаяся, но все же прочная, пережила отмену крепостного права и просуществовала до городских реформ 1880-х годов и в целом была в полноте

** Достаточно указать как пример существование с 1929 по 1936 гг. Северного края, в который входили Архангельская, Вологодская, Северо-Двинская губернии и автономная область Коми (Зырян).

*** Известным оправданием региональных властей служит то, что при существующей налоговой политике, передающей более половины налогов в распоряжение федерального центра, у них нет существенных ресурсов для вложения в среду жизнедеятельности, тогда как сам федеральный центр городов «не видит».



воспроизведена социализмом. С 60-х годов постепенно увеличивались нормы обеспечения жильем и элементарными услугами, что, впрочем, не касалось ни малых, старинных городов, ни обширных зон «индивидуальной застройки» в больших городах. Если учесть приращение больших городов за счет ведомственных «городков» и сугубо декоративное назначение генеральных планов (за исключением парадных «полуансамблей»), то структуру российского города точнее всего можно описать как взаимное наложение частичных, незавершенных систем. Уже этого достаточно для формирования полноценного хаоса, но его мощь дополнена разновременностью ветшания инженерных «полусистем».

Все это рассуждение понадобилось для того, чтобы констатировать: первостепенная задача очевидным образом заключается в осуществлении полновесного технического аудита наличного городского хозяйства страны. Только эта работа, имеющая немного общего с данными, собранными с БТИ, может стать первым исходным основанием для реалистического территориального планирования, поскольку ресурсов для развития среды во всех городах и поселках заведомо недостаточно. Но что может послужить вторым исходным основанием, вектором, направленным в сторону поселения от его окружения?

Не политика муниципалитета, поскольку в абсолютном большинстве случаев ресурсов, которые у него есть, лишь отчасти хватает на удержание среды от окончательного распада, и говорить на этом уровне о развитии можно только метафорически. Не т.н. муниципальный район, разумеется. Эта умозрительная схема, пришедшая на смену вполне понятному административному району (уезду), сугубо вторична, находится в прямой зависимости от регионального начальства и субъектностью не обладает. Но и не регион! Регион, соотносимый по территории с иными европейскими странами, слишком обширен и разнороден, чтобы играть роль регулирующей рамки для регенерации среды в каждом районе с его городом и поселком. Известные на сегодня региональные схемы территориального планирования показывают это со всей определенностью. Единой схемы расселения на территории России нет, но когда и если ее, наконец, создадут, в этом формате невозможно ожидать проработки каждого уголка.

Единственным горизонтом, на котором можно и сохранить целостную картину землепользования и градоустройства, и проработать возможности и ограничения всякого места – обитаемого, обитаемого ранее или обитаемого в перспективе – выступает субрегион, который в языке старых географов именовался «страной». Мещерский край, Горно-заводской Урал, Верхнее Прикамье – несть числа такого рода землям, имеющим общие природные условия, общую историю и (нередко) внутренние связи между местами обитания. Субрегион есть, но в управленческом понимании его нет.

Между тем, именно на этом горизонте можно реально отработать схему межмуниципального взаимодействия, без которой рациональное построение обитаемой среды в условиях разреженности отечественного расселения практически неосуществимо.

Придется признать, что в нынешних условиях проектная проработка субрегиона, охватывающего фрагменты территорий двух и более регионов, почти невероятна, в силу неразвитости культуры достижения договоренности между субъектами федерации. Тем важнее попытки выхода к задаче такого содержания в тех регионах, где есть шансы на рациональность подхода к субрегиону, целиком размещающемуся в границах губернии. Пауза в горячке охоты регионов за инвестициями, порожденная кризисом, создает шанс для подготовительной исследовательской и проектной работы такого типа, и многое будет зависеть от того, будет ли использован этот шанс.

Литература

1. Градостроительный кодекс РФ. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г., № 190-ФЗ.
2. Глазычев В.Л. Урбанистика. – М.: Изд-во «Европа», 2008.
3. Владимиров В.В. Избранные труды 1990-2000 гг. – М.: Московские учебники и картолитогрфия, 2001.