

УДК 711.001

## Научные основы институциональной реформы градостроительной деятельности в России\*

**Георгий Семенович ЮСИН**, кандидат архитектуры, член-корреспондент РААСН, директор Центра развития нормативной базы градостроительства

ГУП «НИИПИ Генплана Москвы», 125047 Москва, 2-я Брестская ул., 2/14, e-mail: pravograd@mail.ru

***Аннотация.** Обоснована необходимость фундаментальных реформ градостроительной деятельности в Российской Федерации, показана общественная и государственная значимость таких реформ, определены роль и задачи академического сообщества РААСН в их научном обеспечении и сопровождении.*

***Ключевые слова:** институциональная реформа, градостроительная деятельность, система расселения, городские и сельские поселения.*

**В** современном состоянии системы расселения городов, поселков и сельских населенных пунктов наблюдаются острые проблемы, устойчивые и тревожные тенденции. Особую тревогу вызывают нарастающие темпы и масштабы проявления таких тенденций.

Всероссийская перепись населения 2010 г. показала, что возросли масштабы стагнации, депопуляции и деградации сел и деревень, малых, средних и даже больших и крупных городов. За 2002–2010 гг. исчезли более 2 тыс. сельских поселений, а количество населенных пунктов «без населения» и с числом жителей менее 10 человек увеличилось с 47 до 56 тыс. Таким поселениям угрожают окончательная депопуляция и полное исчезновение. Средняя численность населения городов, имевших в 2002 г. менее 100 тыс. жителей, за восемь лет уменьшилась с 30 до 25 тыс. человек (в среднем каждый из 931 города «потерял» порядка 5 тыс. жителей, т. е. 17 % населения), а в городах с населением 100–500 тыс. жителей — с 212 тыс. до 198 тыс. человек (каждый из 134 таких городов «потерял» 14 тыс. жителей, или 7 % населения).

Одновременно суммарная численность населения городов, имевших в 2002 г. более 1 млн жителей, увеличилась с 26,4 до 29 млн человек (на 9,8 %), в том числе: Москвы — на 1,4 млн, Санкт-Петербурга — на 200 тыс., еще девяти городов-миллионников — в среднем на 35 тыс. человек. При этом численность населения Перми и Нижнего Новгорода уменьшилась.

Устойчивость и инерционность

сложившихся в расселении тенденций позволяет с достаточной вероятностью предположить, что к 2030 г. процессы депопуляции и деградации поселенческой сети могут охватить более 90 % исторически освоенной «основной полосы расселения», занимающей порядка 6 млн км<sup>2</sup> (35 % территории России); более 60 % населения страны сконцентрируется в крупнейших городах и их пригородных зонах — в агломерациях, занимающих менее 8 % территории России. В результате этих процессов около 20 млн человек будут вынуждены сменить место жительства, искать новое жилище, новую работу и средства к существованию.

Необходимо отметить, что сложившиеся в развитии поселений и системы расселения процессы выходят за рамки отдельных категорий населенных пунктов — сел и деревень, малых и средних городов, монопрофильных городов, отдельных муниципальных образований и регионов. Эти процессы приобрели системный характер и общенациональные масштабы. Происходит географическое «сжатие», «опустынивание» исторически освоенных и заселенных территорий, ослабление сети опорных и базовых центров развития стратегически важных регионов Дальнего Востока и Сибири, северных и приграничных регионов. Утрачивается исторически сложившееся типологическое, географическое и социально-экономическое многообразие городских и сельских поселений — своего рода «генофонд», материальная основа культурного многообразия России, устойчивого развития и диверсификации национальной экономики. Утрата многообразия — тревожный при-

знак кризиса сложных систем в природе и в обществе.

Кроме того, экстенсивный (за счет массовой миграции из провинции и ближнего зарубежья) рост численности населения крупнейших агломераций обостряет и углубляет транспортные и экологические проблемы, увеличивает спрос на массовое типовое жилищное строительство, на рабочие места, не требующие профессиональной квалификации. Эти процессы препятствуют созданию градостроительной среды, привлекательной для высокоинтеллектуальных, инновационных видов деятельности. В итоге возникает и углубляется «разрыв» между объективно обусловленными стратегическими целями радикального повышения качества жизни населения, модернизации и диверсификации экономики России и несоответствующего этим целям состояния материально-пространственной среды — городов, сел и системы расселения в целом.

Современное состояние городских и сельских поселений, градостроительной деятельности в России обусловлено объективными и субъективными факторами.

*Объективные факторы* — это последствия кризисных процессов и глубоких трансформаций в обществе, экономике и государстве в 1980-е, 1990-е и в начале 2000-х гг. *Субъективные факторы* — это отсутствие в общественном сознании в целом и в органах публичной власти в частности понимания роли безопасной и комфортной градостроительной среды, устойчивой экономики города и села, рациональной пространственной организации системы расселения как необходимого (а в современном мире — решающего)

\* По материалам доклада на Общем собрании РААСН в апреле 2013 г.

условия устойчивого и динамичного развития страны.

С начала 1990-х гг. и до настоящего времени не выработана, не артикулирована, не представлена программными документами высших органов государственной власти общегосударственная, общенациональная стратегия и политика в области градостроительства, сохранения, возрождения и развития российских городов, сел и деревень. Не создана система эффективных «антикризисных» правовых, общественных и профессиональных институтов в области градостроительной деятельности.

Градостроительный кодекс РФ не способен решать структурные проблемы и стратегические задачи градостроительства, так как здесь требуется принятие решений в индивидуальном порядке, путем принятия специального федерального закона или иного федерального правового акта. Примеры — организация Олимпийских игр в Сочи и форума АТЭС, создание инновационного центра «Сколково», присоединение к Москве части территории Московской обл.

Для принципиального решения проблем требуются фундаментальные и последовательные реформы в градостроительстве.

Целями реформирования градостроительной деятельности должны стать:

- *В первую очередь* — приостановление наиболее опасных процессов стагнации и деградации населенных пунктов и систем расселения, «блокирование» факторов (прежде всего субъективных), обуславливающих такие процессы;
- *В среднесрочной перспективе* — достижение «перелома» неблагоприятных тенденций;
- *В долгосрочной перспективе* (предположительно к 2030 г.) — возрождение, восстановление деградирующих звеньев системы расселения, обеспечение перехода системы расселения и отдельных городов и сел в состояние сбалансированного, устойчивого и динамичного развития.

Очевидно, что такая реформа должна основываться на фундаментальных научных знаниях в области теории и практики современного градостроительства.

В начале XXI столетия мировой

урбанистический процесс сталкивается с новыми «вызовами». Глобализация экономики, формирование новых технологических укладов и информационного общества с его особой социальной структурой и системой ценностей потребовали нового качества градостроительной среды, новых форм расселения и организации городских пространств, новых инфраструктурных систем и строительных технологий. Актуальная задача российского профессионального градостроительного сообщества — это не только найти решения проблем сегодняшнего дня, но также дать достойный ответ на вызовы, которые ждут нашу страну в XXI в.

За прошедшие 20 лет в Отделении градостроительства РААСН создан фундаментальный научный задел для решения актуальных проблем, для научного обеспечения и сопровождения реформы градостроительной деятельности в России. Это труды в области теории, методологии и практики градостроительства академиков В. В. Владимирова, И. М. Смоляра, Ю. А. Сдобнова, В. Н. Белоусова, Ю. П. Бочарова, Л. В. Вавакина, А. Н. Каримова, И. Г. Лежавы, Е. Н. Перчика, С. Б. Чистяковой; работы членов-корреспондентов РААСН В. В. Аникеева, Л. Я. Герцберг, В. Я. Любовного; почетных членов РААСН М. Я. Вильнера, Л. Б. Когана. Особое место в этом ряду занимают работы над Градостроительной доктриной РФ, начатые в 1990-х гг. акад. И. М. Смоляром и продолженные в последние годы акад. Ю. А. Сдобновым, членом-корреспондентом В. Я. Любовным и другими членами РААСН.

Ряд фундаментальных проблем отечественного градостроительства и пути их решения были вскрыты и предложены в докладах академиков С. Б. Чистяковой, В. И. Травуша, А. В. Кузьмина на общих собраниях РААСН в 2008–2011 гг.

Для начала реформ необходимо создать стартовые условия — разработать базовые документы, определяющие значение и содержание таких реформ, демонстрирующие политическую волю государства, осуществить во взаимодействии с гражданским обществом эти реформы и добиться их целей. Такими докумен-

тами должны стать Градостроительная доктрина РФ, устанавливающая руководящие принципы, стратегические цели и приоритетные задачи государственной градостроительной политики, и документы, определяющие стратегию и тактику реализации Градостроительной доктрины (Генеральная схема расселения на территории РФ и Стратегия институциональной реформы градостроительной деятельности в РФ).

В указанных документах должны найти решение следующие основные вопросы.

*Во-первых*, необходимо наметить исходные позиции государственной градостроительной политики:

- определить роль рациональной пространственной организации территории, безопасной и комфортной градостроительной среды как одного из необходимых и решающих условий устойчивого и динамичного развития России;
- признать важнейшей государственной и общественной миссией градостроительной деятельности формирование пространственной среды, дружественной человеку, стимулирующей общественный прогресс и модернизацию экономики;
- выявить и артикулировать ключевые проблемы современного градостроительства, провести объективный научный анализ современного состояния градостроительной деятельности.

*Во-вторых*, следует сформулировать руководящие принципы и стратегические направления государственной градостроительной политики России, результатами которой должны стать:

в сфере расселения:

- преодоление процессов, с одной стороны, деградации поселенческой сети в исторически освоенной основной полосе расселения и в стратегических регионах Дальнего Востока, Сибири и Севера, в приграничных районах, а с другой — гиперконцентрации населения в крупнейших агломерациях;
- формирование многоуровневого пространственного каркаса единой системы расселения, начиная с сети первичных центров обслуживания сельских районов до центров межрегионального, общенационального

и международного значения, дополняющих Москву и Санкт-Петербург;

- воссоздание и преумножение функционального, типологического и средового многообразия населенных пунктов — сельских и городских, малых и крупных, многофункциональных и специализированных, исторических и новых;

- радикальное увеличение транспортной связности всей поселенческой сети, преодоление транспортной изоляции провинции, обеспечение надежных и устойчивых транспортных связей всех населенных пунктов, как с ближайшими центрами, так и между собой;

- регулируемое развитие агломераций, формирующихся и потенциальных «надагломерационных» пространственных образований — урбанизированных мегарегионов: Центрального, Северо-Западного, Приволжского, Сибирского, Дальневосточного федеральных округов;

в развитии городов и других поселений:

- повышение безопасности градостроительной среды для жизни и здоровья человека, окружающей природы;

- формирование социально комфортной градостроительной среды (достойное жилище, общее образование, социальная защита, медицинские и социально-бытовые услуги, работа, информация, досуг, общение);

- сохранение, возрождение и воссоздание исторического градостроительного наследия — исторических городов и сел, исторической среды и образцов градостроительства разных периодов современной истории, ценных исторических и культурных ландшафтов, памятных мест. Нужно найти цивилизованные способы его интеграции в современный социум;

- создание условий для инноваций в градостроительстве — новых функционально-планировочных и архитектурно-пространственных решений, типов зданий и сооружений, транспортных систем, энергосберегающих систем инженерного обеспечения, конструктивных решений и строительных технологий;

- создание условий для стабильного функционирования и устойчивого развития экономики городов и сел, формирования местных бюджетов,

создания рабочих мест и обеспечение занятости населения.

*В третьих*, необходимо определить основополагающие принципы и стратегические направления институциональной реформы градостроительной деятельности, реализация которых позволит:

- укрепить конституционные основы государственной градостроительной политики: нужно найти способ отразить в Конституции РФ общественно-политическую и социально-экономическую роль поселений; обязанность государства проводить градостроительную политику и ответственность органов государственной власти за ее результаты; место градостроительной деятельности и градостроительного законодательства в сферах, отнесенных конституцией к совместному ведению государства и субъектов Федерации; финансово-экономические основы устойчивого развития поселений;

- возродить в современных общественно-политических и социально-экономических условиях комплексность пространственного планирования на всех территориальных уровнях (отдельный населенный пункт, муниципальное образование, регион, страна в целом), преодолеть искусственно созданные разрывы между территориальным и социально-экономическим планированием, между обособленным, а по существу ведомственным, планированием на одной и той же территории объектов федерального, регионального и местного значения;

- создать правовой институт комплексного пространственного планирования развития крупнейших и крупных агломераций;

- создать эффективный правовой институт реализации документов территориального планирования, который должен включать: а) взаимосогласованные в рамках единого плана государственные, муниципальные, корпоративные и смешанные (основанные на принципах государственно-частного или муниципально-частного партнерства) программы и проекты; б) настроенные на реализацию документов территориального планирования механизмы бюджетно-финансовой, инвестиционной, налоговой и тарифной политики; регули-

рования земельно-имущественных отношений, использования земельных участков и объектов капитального строительства; комплексной реконструкции, комплексного освоения территорий — «градостроительный девелопмент»; государственного и муниципального мониторинга и контроля за реализацией документов территориального планирования;

- сформировать единую национальную систему градостроительных стандартов, нормативов, правил, индикаторов и критериев оценки качества градостроительной среды;

- создать эффективные правовые институты, обеспечивающие конструктивный диалог власти, граждан и бизнеса в процессе разработки и реализации градостроительных решений;

- разработать эффективную систему профессиональных институтов в области градостроительной деятельности, включающих в себя: а) экспертно-консультативные советы по градостроительству при президенте, председателе правительства РФ, палатах Федерального Собрания; б) систему федеральных (межрегиональных) научно-методических градостроительных центров; в) систему непрерывного высшего профессионального образования в области градостроительной деятельности по направлениям: органы государственной власти, органы местного самоуправления; градостроительное проектирование; «градостроительный девелопмент» — разработка и реализация комплексных инвестиционных программ, проектов в градостроительстве.

Учитывая изложенное, приоритетными задачами РААСН по научному обеспечению государственной градостроительной политики России должны стать:

1. Выполнение фундаментальных научных исследований процессов функционирования и развития поселений и систем расселения.

2. Разработка в рамках Программы фундаментальных НИР РААСН на 2013 — 2020 гг. проекта Градостроительной доктрины РФ, научных основ разработки Генеральной схемы расселения на территории РФ, а также научных основ институциональной реформы градостроительной деятельности в России. ■