

О ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ ГОРОДОВ И СИСТЕМ РАССЕЛЕНИЯ РОССИИ

В статье раскрываются особенности градостроительного планирования и проектирования в связи с изменениями в их законодательной базе в постсоветский период развития России. Выделяются два этапа развития градостроительных технологий. Первый этап (1992–2004 гг.) характеризуется формированием технологии градостроительного планирования как системы; второй этап (2005 г. – настоящее время) – развитием технологий территориального планирования. Отмечается необходимость внесения в Градостроительный кодекс Российской Федерации положений о пространственном развитии страны, субъектов РФ, муниципальных районов, городских округов и поселений.

Стратегия пространственного развития России определяется как система опережающей и инновационной градостроительной деятельности, направленной на обеспечение внешней и внутренней миссий страны, реализацию цели и приоритетных задач организации пространственного взаимодействия страны с внешним миром, комфортной и устойчивой собственной жизненной среды в масштабах федерации, макрорегионов, регионов, групп населенных пунктов и поселений. Градостроительное проектирование рассматривается как важнейшая подсистема инновационной деятельности. Установлены технологические преимущества градостроительного проектирования по сравнению со стратегическим планированием: комплексное решение задач пространственного развития жизненной среды; синтез научных и проектно-творческих методов предвидения; ставка на координацию пространственного развития, а также международное, межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество; возможность конструирования конкретных моделей.

Говорится о проявлении тенденции движения градостроительного проектирования от глобализации к международному сотрудничеству с внимательным отношением к региональным и муниципальным ценностям, к человеку. Указываются новые критерии градостроительного проектирования: этический, социально-культурный, социально-экологический, социально-политический и социально-экономический. Дается определение пространственного развития поселений. Отмечается потребность в возрождении и развитии языка моделирования градостроительного пространства.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития, градостроительная организация пространства, градостроительное планирование, градостроительное проектирование.

ON THE SPATIAL DEVELOPMENT OF CITIES AND URBANIZED REGIONS OF RUSSIA

In the article the peculiarities of urban planning and design in connection with changes in their legislative framework in the post-Soviet period of Russia's development. There are two stage in the development of urban technologies. The first phase (1992-2004) is characterized by the formation technologies of urban planning as a system; the second stage (2005 – present) – development of technology spatial planning. The necessity of amending the town planning code of the Russian Federation of the provisions regarding

spatial development of the country, subjects of the Russian Federation, municipal districts, urban districts and settlements.

The strategy of spatial development of Russia is defined as a system of advanced and innovative urban planning, aimed at ensuring the external and internal missions of the country, the implementation of the goals and priorities of the organization, spatial interaction of the country with the outside world, comfortable and sustainable own living environment Federation, macro-regions, regions, groups, settlements and villages. Urban design is considered as the most important subsystem of innovation. Has technological advantages urban planning compared to strategic planning: integrating spatial development of the living environment of man; synthesis of scientific and creative methods of foresight; the rate for the coordination of spatial development, as well as international, interregional and inter-municipal cooperation; the possibility of constructing specific models.

Refers to the tendency of the urban design movement from globalization to international cooperation with due consideration to regional and municipal values to man. Specifies new criteria for urban design: the ethical, socio-cultural, socio-environmental, socio-political and socio-economic. The definition of spatial development of settlements. There is a need for the revival and development of the modeling language of the urban space.

Keywords: *strategy of spatial development, urban spatial organization, urban planning, urban design.*

В последние годы в России развернулись научно-исследовательские и проектные работы по решению задач пространственного развития городов и систем расселения. Основным импульсом повышения активности деятельности специалистов в этом направлении стало постановление Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». В постановлении были указаны основные положения разработки данной стратегии. Они имеют прямое отношение к градостроительству и в кратком изложении могут быть представлены в виде следующих принципов:

1) комплексность анализа и оценки условий и потенциала развития территории, транспортного и энергетического каркасов, пространственных аспектов международного и межрегионального сотрудничества;

2) целенаправленность, определяемая требованиями реализации стратегий социально-экономического развития и национальной безопасности РФ, приоритетами комплексного регионального развития и поддержания устойчивости системы расселения;

3) сценарность вариантов пространственного развития и определение приоритетного (целевого) сценария;

4) использование конкурентных преимуществ и специализация субъектов;

5) прогнозируемость развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, а также потребности субъектов в трудовых ресурсах;

6) выделение приоритетных направлений совершенствования системы расселения и размещения производительных сил;

7) согласованность приоритетов отраслевого и регионального развития;

8) установление потенциальных территорий опережающего социально-экономического развития, мест размещения технологических платформ;

9) определение направлений интеграции РФ в единое евразийское и мировое экономическое пространство;

10) выделение макрорегионов;

11) измеряемость реализации стратегии пространственного развития на основе конкретных параметров;

12) стадийность разработки стратегии и последовательность этапов ее реализации;

13) установление механизмов реализации, в том числе корректировки действующих и разработки новых документов территориального планирования, государственных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий;

14) мониторинг реализации стратегии.

В постановлении стратегия пространственного развития РФ определяется как документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи комплексного регионального развития РФ,

направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории РФ и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий, включающий предложения о совершенствовании системы расселения и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории РФ. Корректировка действующих или разработка новых схем территориального планирования с учетом «современных технологий пространственного проектирования» рассматриваются в документе в качестве механизмов реализации стратегии. Таким образом, градостроительная деятельность в стратегии должна быть представлена в виде территориального планирования и пространственного проектирования.

Однако в Градостроительном кодексе РФ (2004) ничего не сказано ни о пространственном развитии, ни о пространственном проектировании. В связи с этим возникает необходимость внесения в Градостроительный кодекс РФ положений о пространственном развитии РФ, субъектов РФ, муниципальных районов и поселений, а также о комплексном пространственном проектировании. Эти дополнения имеют существенное значение для назревших действий по совершенствованию законодательной базы градостроительной деятельности в части новой трактовки термина «градостроительная деятельность», нового определения объекта градостроительной деятельности, развития градостроительного планирования как системы прогнозирования, программирования и проектирования. В таком подходе видится возрождение и актуализация ценных методологических принципов и технологических достижений отечественного градостроительства, которые были разработаны и реализованы на различных этапах его развития. Особенно в новой России.

В законе РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации» от 14.07.1992 г. № 3295-1 градостроительство определялось как деятельность по пространственной организации систем расселения, направленная на развитие городов и других поселений. В перечень основных направлений этой деятельности входили: территориальная организация расселения, размещение производительных сил, планировка и застройка населенных мест, устойчивое развитие городов (на уровне формирования концепции это направление обсуждалось в 1992 году на международном форуме в Рио-де-Жанейро).

В Законе устанавливались объекты градостроительной деятельности: территории,

города и другие поселения, жилые районы и общественные центры, градостроительные и архитектурно-ландшафтные комплексы, ансамбли, произведения градостроительного искусства и др. Градостроительная документация по Закону рассматривалась как единая система взаимосвязанных проектных документов. Отмечалось, что основные виды документации должны разрабатываться на основе градостроительных прогнозов и программ. Вводились требования к разработке правил застройки городов и других поселений.

Закон преемственно развивал технологию градостроительного проектирования, основой которой были его социальная направленность, системность, комплексность, иерархичность, стадийность и др. Закон учитывал переход градостроительной деятельности к рыночным отношениям. Был ясным и кратким. Позволял без разрушения системы градостроительного проектирования дополнять ее новыми и необходимыми компонентами. В тяжелейших условиях распада СССР, социально-политического и экономического кризиса новая Россия в 1990-е годы осуществила модернизацию технологии градостроительного проектирования, включив его в систему градостроительного планирования ЗП–прогнозирование, программирование, проектирование. В 1994 году Правительство РФ одобрило Генеральную схему расселения на территории России.

Вторая половина 1990-х годов была отмечена массовой разработкой и утверждением пакета градостроительной документации нового поколения: схемы размещения производительных сил, схемы экономического районирования, корректировки генеральных планов, правовое зонирование территорий, правила застройки и др. По существу, градостроительная деятельность по пространственному развитию системы расселения и поселений России по многим характеристикам соответствовала сегодняшним задачам. Большую роль в этом сыграли Российская академия архитектуры и строительных наук (РААСН), Российская академия наук (РАН), сохранившаяся сеть проектно-исследовательских, архитектурно-строительных и архитектурных институтов.

Однако передача земли в собственность осуществлялась медленно. Эффективность рынков недвижимости и нового строительства, доходность городских территорий были низкими. Это стало основной причиной изменений в законодательной базе градостроительства.

В 1998 году вступил в действие Градостроительный кодекс РФ (№ 73-ФЗ от 07.05.1998 г.). Понятие «градо­строительство» трактовалось в нем уже не как деятельность по пространственному развитию систем расселения, а как деятельность в области градостроительного планирования развития территорий и поселений. Объектами данной деятельности рассматривались территории, объекты недвижимости и их комплексы. Кодекс сохранял такие важные принципы градостроительной документации, как иерархичность, комплексность, социальная направленность, соответствие экологическим, историко-культурным и иным требованиям.

В Градостроительном кодексе РФ (1998) содержались понятия «градо­строительная документация», «градо­строительное проектирование», «устойчивое развитие поселений и межселенных территорий», «правила землепользования и застройки» и др. Градо­строительная документация была разделена на документацию о градостроительном планировании и проектировании. Уровень документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений включал в себя проекты застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры. Нормы, установленные в документах федерального уровня должны были учитываться субъектами. В главе 2 Кодекса подробно говорилось об обеспечении прав граждан на благоприятную среду жизнедеятельности.

При явном движении градостроительной деятельности по пути усиления в ней приоритетов рынка сохранялась возможность пространственной организации расселения на территории России как целостной системы, а поселений – на основе их архитектурно-планировочной организации.

Утверждение в 1997 году Стратегического плана Санкт-Петербурга положило начало интеграции стратегического и градостроительного планирования. Этот технологический подход был наиболее успешно реализован при совместной разработке Стратегического и Генерального планов Екатеринбурга (2000–2003), поскольку Генеральный план Москвы рассматривался как стратегия развития столицы без Стратегического плана в современном понимании технологии его разработки. Более того, решение задач модернизации Москвы только в ее административных границах лишило возможности целенаправленного пространственного развития столицы во взаимодействии с окружающей природной и антропогенной средой.

В направлении преодоления кризисных явлений в градостроительстве и совершенствования градостроительной политики в стране РААСН опубликовала в 2001 году проект «Национальная доктрина градостроительства России» (редакционная коллегия: А.П. Кудрявцев, Ю.П. Гнедовский, Н.М. Маслов, Л.В. Вавакин, В.Н. Белоусов, И.М. Смоляр; текст: И.М. Смоляр). В проекте были установлены цели государственной политики в области градостроительства XXI века: формирование единства среды расселения, обитания и инфраструктуры как условия территориальной и государственной целостности России; единство государственной градостроительной и архитектурной политики; перевод градостроительства и архитектуры в ранг отраслей, обеспечивающих роль локомотива экономики; развитие многообразия региональных школ при сохранении национальных российских традиций высокой культуры и профессионализма зодчества.

Среди объектов Градостроительной доктрины выделялись города. Вопросы архитектурно-планировочной и структурной организации среды рассматривались как предмет доктрины. Основой технологии градостроительного планирования предлагалось считать комплексный, социальный и стратегический подходы, а также системность градостроительного прогнозирования, программирования и проектирования.

Национальная доктрина градостроительства России на официальном уровне не была принята, но был утвержден новый Градостроительный кодекс (Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ).

Понятие градостроительной деятельности в нем трактуется как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования (для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства, зон с особыми условиями использования территорий), градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. По Кодексу объектами градостроительной деятельности стали территории и объекты капитального строительства. Технология градостроительного планирования систем расселения и поселений была заменена технологией территориального планирования. В кодексе отсутствуют требования к пространственному развитию систем рас­се­

ления и поселений. Не предусмотрена иерархическая подчиненность порядка разработки схем территориального планирования страны и субъектов РФ, детальная планировка и застройка крупных частей поселений. Нет эстетических требований к территориальному планированию. Сжатые сроки реализации Градостроительного кодекса, отсутствие достаточного финансового стимулирования работ по созданию нового поколения документации, методологические ошибки Градостроительного кодекса привели к серьезным барьерам в решении задач пространственного развития экономики страны, межрегионального и межмуниципального сотрудничества, а также к хаосу в объемно-пространственном развитии городских поселений.

Альтернативой технологии территориального планирования стало мастер-планирование, комплексно решающее вопросы развития застройки и пространств (общественных и частных, природных и архитектурных). В 2010 году голландская группа КСАР разработала стратегический мастер-план Перми, основой которого рассматривалось «возвращение к традиционным городским ценностям»: компактность города; плотная застройка районов; малый масштаб кварталов; приоритет пешехода перед автомобилем, а общественного транспорта – перед индивидуальным; полифункциональность территорий; четкое разделение пространств на частные и общественные, застроенные и природные; высокие эстетические качества среды; развитие социальной инфраструктуры с усилением значения объектов культуры в экономике города.

Объемно-пространственная организация нового города была представлена в проекте международного конкурса «Инновационный центр Сколково» (2011). Решения по формированию застройки и пространств на уровне системы расселения были предложены в целом ряде работ международного конкурса «Концепция развития Московской агломерации» (2012). В проектах данных конкурсов зонирование территории и планировочные решения получили объемно-пространственную интерпретацию, ясное выражение функциональных и художественно-образных идей.

Цель перехода России на новую модель пространственного развития экономики была поставлена в 2008 году в Правительственной Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года. В 2011 году Концепция была детализирована в Стратегии инновационного развития России (распоряжение Прави-

тельства РФ от 08.02.2011 г. № 2227-р). Реализация этих документов потребовала градостроительного сопровождения, связанного с научной и проектной разработкой решений по пространственному развитию систем расселения, поселений и инфраструктур.

В 2014 году РААСН опубликовала проект «Градостроительная доктрина Российской Федерации» (авторы: Г.В. Есаулов, И.Г. Лежава, В.Я. Любовный, Г.С. Юсин, Д.Ю. Ломакина). В проекте понятие «пространственное развитие» определяется как целенаправленная деятельность, характеризующаяся организацией расселения жителей на территории, размещением хозяйственных объектов – мест приложения труда, линейных и иных объектов транспортной и инженерной инфраструктуры при учете особенностей природной среды, наличия полезных ископаемых, а также объектов культурного и природного наследия. В проекте доктрины объектами градостроительной деятельности являются системы, сети и формы расселения, городские, сельские и иные типы населенных мест; архитектурно-планировочная организация среды жизнедеятельности. Основой технологии градостроительного планирования в доктрине рассматривается система прогнозирования, программирования и проектирования пространственного развития жизненной среды, а также принципы градостроительной деятельности: 1) устойчивость развития; 2) гармонизация общественного развития градостроительными методами; 3) признание градостроительства в качестве одного из главных приоритетов в социально-экономическом развитии страны; 4) информационная открытость и гласность; 5) соблюдение этических норм; 6) «экологизация пространства» и др.

Можно уточнять положения, указанные в проекте Доктрины. Однако ценность его в том, что он преемственно развивает и отстаивает системный подход к градостроительной деятельности. Пространственное развитие поселений и систем расселения – это очень важное, но не единственное направление градостроительной деятельности. Вместе с тем это направление позволяет сегодня понять существо градостроительной деятельности.

Сегодня важно актуализировать основные понятия в области пространственного развития страны, ее систем расселения и городов. В градостроительном отношении такая актуализация должна базироваться на принципах системного и стратегического подходов. С позиции системного подхода

любой объект, явление или процесс должен рассматриваться как система, взаимодействующая с окружением. Целенаправленное формирование системы связано с ее иерархическим, структурным, оптимальным и гармоничным построением, обеспечивающим целостность и устойчивость системы, возможность ее динамического развития с учетом регулирования взаимодействия с окружающей средой. Градостроительный объект по отношению к человеку является окружающей средой. В соответствии со статьей 42 Конституции РФ каждый человек имеет право на благоприятную окружающую среду. В связи с этим объектом градостроительной деятельности следует рассматривать окружающую человека среду, а предметом – закономерности и принципы, методы и приемы градостроительной организации среды, которая имеет не только территориальное, но и пространственно-временное измерение.

Важнейшим компонентом стратегического планирования является миссия объекта, определяемая на основе исследования его развития в пространстве и во времени, анализа внешних и внутренних факторов. Это позволяет формулировать внешнюю и внутреннюю миссии, что соответствует системным представлениям о развитии градостроительных объектов как среды и систем различных иерархических уровней.

Стратегическое и градостроительное планирование – это два вида планирования на перспективу. В современной теории и практике градостроительства они успешно объединяются. Это позволяет говорить о том, что стратегия пространственного развития России – это система опережающей градостроительной деятельности, направленной на обеспечение внешней и внутренней миссии страны, реализацию цели и приоритетных задач организации пространственного взаимодействия страны с внешним миром, комфортной и устойчивой собственной жизненной среды в масштабах федерации, макрорегионов, регионов, групп населенных пунктов и отдельных поселений.

Опережающая градостроительная деятельность сегодня должна базироваться на инновациях. В связи с этим стратегия пространственного развития России – это система инновационной градостроительной деятельности, включающая в себя научную, техническую, художественно-эстетическую, проектную, управленческую, образовательную и инвестиционно-строительную подсистемы. Важнейшей подсистемой является градостроительное проектирование.

Градостроительное проектирование – эффективный вид предвидения, интегрирующий в себе научные и творческие решения. По сравнению со стратегическим планированием градостроительное проектирование в технологическом отношении обладает следующими преимуществами:

1) определение краткосрочной, среднесрочной, долгосрочной и сверхдолгосрочной перспектив развития, пространственной организации жизненной среды;

2) комплексное решение задач пространственного развития жизненной среды с выделением первой очереди (мероприятий приоритетных направлений) и расчетного срока реализации, а также реализации долгосрочного прогноза;

3) синтез научных и проектно-творческих методов предвидения;

4) изначальная инновационная направленность творческого процесса градостроительного проектирования, основанного на «индивидуальном ответе на индивидуальные обстоятельства»;

5) способность включения в градостроительное проектирование проектов-прогнозов (прогностических моделей), проектов-программ (программных моделей) и детальных проектов первой очереди реализации;

6) возможность оценить эффективность конкретных решений различных этапов реализации – от краткосрочного этапа до сверхдолгосрочных перспектив развития;

7) ставка на координацию пространственного развития; международное, межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество.

Градостроительное проектирование сегодня движется от глобализации к международному сотрудничеству с внимательным отношением к региональным и муниципальным ценностям, к человеку. Формируются новые критерии градостроительного планирования. Это этический, социально-культурный, социально-экологический, социально-политический и социально-экономический критерии.

Пространственное развитие городских и сельских поселений, других административно-территориальных образований – это их развитие с учетом взаимодействия с окружающей природной и антропогенной средой, градостроительными системами вышележащих и нижележащих уровней. Это целенаправленная и комплексная градостроительная организация открытых и застроенных пространств поселений. Положения Градо-

строительного кодекса РФ (2004) по установлению параметров функциональных зон в генеральных планах, а также введенное им понятие «территории общего пользования» (площади, улицы, набережные, скверы, бульвары, проезды) предоставляли раньше и дают возможность сегодня разрабатывать модели (концепции, схемы, проекты) «пространственного каркаса» - систем площадей, главных улиц, открытых и непрерывных озелененных пространств поселений, а также объемно-пространственных решений «ткани» функциональных зон.

Градостроительное пространство должно обладать определенной формой, характеризуемой внешним абрисом и компоновкой частей, протяженностью или компактностью, цельностью или расчлененностью, многообразием или единообразием (И.М. Смоляр, 2001). При переходе от территориального

планирования к градостроительному проектированию проектный язык линий – границ и пятен – зон должен дополняться совокупностью выразительных средств, раскрывающих функциональный и художественно-эстетический замысел формирования и развития градостроительного пространства как системы, комплекса, ансамбля, произведения градостроительного искусства. Это язык моделирования динамики объемно-пространственных и пространственных структур как знаков, накапливающих, удерживающих и передающих эстетическую и семантическую информацию. Это язык движения цвета и формы в пространстве. Работы по созданию и совершенствованию такого языка велись в советском градостроительстве непрерывно. Многие достижения в этой области получили мировое признание. Сегодня их нужно возродить и развивать.

Колясников В. А.,

доктор архитектуры, профессор, Уральская государственная архитектурно-художественная академия, г. Екатеринбург. E-mail: kolyasnikov_viktor@mail.ru

Kolyasnikov V. A.,

doctor of science (architecture), professor, Ural State Architectural Art Academy, s. Ekaterinburg. E-mail: kolyasnikov_viktor@mail.ru

Поступила в печать 27.10.2016