

## ПРИНЦИПЫ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ

**Ю.М. Моисеев**

*Московский архитектурный институт (Государственная академия), Москва, РОССИЯ*

Градостроительное планирование функционирует как динамичная система, находящаяся в состоянии постоянного поиска и совершенствования с тем, чтобы как можно полнее обеспечить процесс социально-экономического развития пространственной логикой и гармонией формообразования. Успех в градостроительстве, как показывает передовая практика, зиждется на умении точно и своевременно оценить как общую градостроительную ситуацию, так и отдельные параметры, регламентирующие или детерминирующие развитие. Естественно, что в таких условиях всё больше внимания обращается на совершенствование процедур использования индикаторов. Правда, здесь следует отметить, что использование индикаторов не является признаком индикативного планирования - директивное планирование также использует индикаторы.

Имеются также и другие задачи, для решения которых нужны были индикаторы, оценивающие состояние городов и уровня городского развития. Примером тому может служить, в частности, глобальная база данных городских индикаторов, разработка которой началась с подготовкой Стамбульской конференции по населенным пунктам 1996 года. В методологическом и организационном плане она продолжила начатую ранее работу по жилищным индикаторам, которая была связана с продвижением глобальной стратегии в области жилья до 2000 года. В большинстве своем, они выполняли чисто описательную функцию, а потому не всегда формировали достаточного информационного поля для построения градостроительных программ. Более того, именно эти индикаторы, оказались весьма сложными в интерпретациях, особенно для целей градостроительного планирования. [4]

Следует также заметить, что анализ соотношения программных процедур развития со средой планирования пока в теории градостроительства не обрёл подобающего ему места. Оценка результативности и эффективности градостроительного планирования требует с большим вниманием подойти к рассмотрению именно этих вопросов. Острота их многократно возрастает в условиях происходящих перемен, затрагивая широкий спектр социальных, политических, экономических и экологических вопросов, связанных с пространственной организацией города. Попытки в условиях переходного периода импортировать «передовые парадигмы» из зарубежного опыта градостроительного планирования не только не возымели должного успеха, но в большинстве случаев, не оправдали даже самых скромных ожиданий.

Адекватность аппарата градостроительного планирования решаемым задачам социально-экономического развития обретает в наши дни особую актуальность. Поэтому мы пытаемся поднять одну из узловых тем, связанных с развитием концепции индикативного планирования в градостроительстве. Планирование, согласно теории, может быть директивным или индикативным. К директивному планированию относится планирование обязательных для осуществления решений, в первую очередь касающихся обустройства территорий. Под индикативным планированием подразумевается определение в градостроительном проекте стимулов и ограничений в развитии и использовании территорий и земельных участков с точки зрения общественных интересов [<http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/belarus/physical-planning.html>]. Концептуализация такого подхода, как нам представляется, объясняется следующими доводами:

- условия глобализации выдвигают ряд специфических требований, подчеркивающих роль системы градостроительных индикаторов для сравнительной оценки качества среды, уровня развития городов и эффективности городского управления;
- управление развитием градостроительных систем в новых условиях становится невозможным без использования системы сбалансированных показателей, обеспечивающих реалистическое соотношение намечаемых целей с имеющимися ресурсами;
- уровень и динамика задач, решаемых в стратегическом плане, требует специальных процедур отбора показателей для конструирования «дорожной карты стратегии», позволяющей не только вести градостроительный мониторинг, но и проводить сравнительную оценку восприятия образа города и его международного имиджа.

### Логика индикации развития

Директивное планирование отличается от индикативного тем, что одно предписывает достижение тех или иных показателей развития как императив, а другое ставит задачу пространственного обеспечения развития, сохраняя большую мобильность и вариантность. В рамках индикативного планирования раскрываются новые возможности для достижения большей целостности и пространственной завершенности на каждом этапе градостроительного развития. Преимущества индикативного планирования хорошо разобраны в теории экономического планирования.

Исследователи отмечают, что на фоне активного развития глобальных процессов усматриваются новые смыслы и значения пространственных категорий: происходит трансформация социально-экономических основ и инфраструктурных конструкций расселения; пересматриваются установки и порядки в иерархиях и сетях управления. В исследованиях, связанных с анализом глобальных процессов, отмечается усиление влияния городов за пределами своих административных границ [14]. Вместе с тем, обращается внимание на изменение внешних условий, влияющих на течение градостроительных процессов внутри городских границ. Изменения глобальной доступности, вызванные технологическими преобразованиями, позволили С. Сассен говорить о «новой географии центральности» [14].

Задачи пространственного обеспечения процессов социально-экономического развития содержат и потребность его измерения. Идя далее, мы видим, что для оценки развития нужны и соответствующие шкалы измерения. Все они в той или иной степени связаны с оценками, индексами и индикаторами. Построить индекс – это прежде решить задачу обеспечения его репрезентативности и информационной содержательности. Рассматривая построение концепции индикативного планирования, нам следует понять, насколько точно используемые индикаторы отражают уровень развития города, качество его среды и эффективность его функционирования и управления. Нам следует также понять и то, каким должен быть набор параметров для оперативной характеристики объекта, включая и удобство проживания, и устойчивость развития, а также и такие проблемные зоны социальных катаклизмов, как перенаселенность, безработица, бедность, социальная дезинтеграция и сегрегация.

Опыт разработки жилищных и городских индикаторов показал, что многое в социально-экономических системах поддается измерению, упираясь лишь в вопрос о цене эксперимента. Однако, в конечном итоге построение индикатора – это компромисс между необходимыми и имеющимися статистическими данными [UN-Habitat (2004) Global

Понятно, что сложные для оценки параметры городской среды трудно представить одним универсальным показателем. Именно поэтому, чтобы сформировать индекс, требуются комбинации ключевых значений, отражающих важнейшие аспекты городского развития на основе имеющихся для того статистических данных и дополнительной информации, получаемой с помощью новых информационных технологий. Геоинформационные системы (ГИС) открывают для этих целей широкие возможности. С их помощью ведется моделирование землепользования, совершенствуются земельные и градостроительные кадастры, осуществляется информационное обеспечение градостроительной деятельности. Указанные задачи, как нам кажется, не могут быть решены без понимания изложенных ниже принципов индикативного планирования в градостроительстве. Однако прежде, чем эти принципы будут перечислены, следует отметить базовые критерии для выделения принципов, защищаемых данным исследованием.

## **Критерии индикативного планирования**

### ***Информативность***

Проводимый в международной практике анализ качества жизни в городах базируется на оценке нескольких десятков показателей, характеризующих различные аспекты условий проживания, включая политические, социальные, экономические и экологические факторы, а также личную безопасность, работу учреждений здравоохранения и образования, условия работы транспорта и коммунальное обслуживание. В ряде работ был проанализирован механизм выбора индивидуальных индикаторов и их репрезентативность оценки условий проживания по интегрированным показателям состояния политической жизни общества, социальной среды, экономического положения, здравоохранения и санитарии, образования, жилищно-коммунального хозяйства, обслуживания и транспорта, рекреации и окружающей среды.

### ***Адресность***

Любые изменения в градостроительных системах, вызванные территориальным расширением, демографическим ростом, функциональным насыщением, связанные со сменой положения в конъюнктуре, можно отразить с помощью системы индикаторов. Важным качеством индикатора является его адресность, а говоря иными словами, выбираемые и определяемые индикаторы должны иметь четкого информационного адресата, понимая под этим то, что выбираемые индикаторы должны способствовать достижению стратегических целей развития и, прежде всего, обеспечению оптимальных параметров качества жизни в городе. Конкурентоспособность города является важным условием развития, которое не может быть обеспечено без достижения соответствующих стандартов проживания.

### ***Инициативность***

Современное градостроительное планирование, опять-таки, как показывает передовой опыт, обретает функцию инновационной практики. В силу этого планирование не рассматривается только как процесс консолидации информации относительно градостроительных ресурсов и территориальных потребностей (текущих, перспективных). Градостроительное планирование в новых условиях выступает как механизм инициации социально-экономического развития. При этом поиск ответов на разрешение городских проблем ведется путем совершенствования организации территориального планирования. Результаты этого поиска связываются с выработкой гибких систем

планирования, которые могли бы больше соответствовать динамике социально-экономического развития. Делается попытка решить насущные задачи городского планирования в рамках стратегических планов социально-экономического развития городов. Очевидно, что для реализации градостроительной политики необходимы соответствующие индикаторы.

## **Принципы индикации качества среды**

### ***Комплексность***

Начиная с середины 1990-х годов, практика территориального планирования стала предметом серьёзной критики. Из этого анализа следовало, что кризис планировки обрел такие формы, когда методическая база территориальной регламентации была неадекватной тому, чтобы справиться с насущными задачами социально-экономического развития. Глобализация мировой экономики, как показывает современная практика, требует обеспечения конкурентных позиций городов, а для этого требуется проведение мероприятий по совершенствованию городской среды в экологическом и социальном планах. Большого успеха добиваются те города, которые принимают комплексный подход к оценке качества жизни. Такие города становятся более привлекательными для размещения штаб-квартир международных организаций, транснациональных корпораций, исследовательских центров, которые формируют международную сеть «промышленности знания», или как ее теперь называют – информационную экономику. Напротив, отсутствие эффективного механизма территориального регулирования, как показывает анализ зарубежной практики, обостряет конфликтность развития.

### ***Сравнимость***

Оценку политических успехов градостроительства все больше ведут с помощью системы индикаторов. Показатель качества жизни – один из них, поскольку именно он отражает эффективность развития и функционирования социально-экономических подсистем на разных уровнях города и региона. Совершенствование градостроительного планирования невозможно без механизма сравнений для оценки принимаемых решений, оценки достигнутого уровня развития и эффективности проводимой градостроительной политики. Использование системы сбалансированных градостроительных показателей позволяет более эффективно проводить работу по мониторингу городского развития и реализации выполняемых программ, а при необходимости – вносить необходимые корректировки в принятые ранее решения. Совершенствование территориального управления должно строиться на принципах коллегиальности, гласности, открытости и с полным учетом мнений всех заинтересованных сторон. Именно поэтому принцип сравнимости индикаторов обретает в системе планирования более важный вес.

### ***Гармоничность***

Образ города имеет много значений, среди которых и литературные эпитеты, и политические клейма. Формирование полноценной в художественном отношении среды обитания – особый предмет. В условиях глобализации меняется и культура градостроительства. Образ города обретает особое значение для привлечения бизнеса и, соответственно, мест приложения труда. Многие города мира активно работают в этом направлении. Инвестируя в экономику символов, они способствуют повышению своей конкурентности, не говоря о развитии информативности среды, её образности. Все это ставит перед городом целый ряд сложных задач. Мониторинг образности и гармоничности представляет одну из ключевых перспектив в системе сбалансированных показателей и, тем самым, оказывает влияние на выбор стратегических направлений развития города.

## **Принципы индикации уровня развития**

### ***Динамичность***

Важная миссия современного градостроительства – создание пространственных условий для обеспечения процесса развития города. Глобализация не только меняет темпы роста в различных городах, но и меняет структуру их экономики. Инвестиции направляются в те города, которые осуществляют необходимые преобразования, обеспечивая высокое качество жизни. Начиная с 70-х годов прошлого века, активно поднимается вопрос о моделях потребления ресурсов и, в особенности, потребления невозобновимых ресурсов. Концепция устойчивого развития обрела в наши дни глобальное звучание и легла в основу многих документов, принятых международным сообществом. В градостроительной политике и практике она является ответной мерой на усиливающуюся напряженность эколого-пространственных и ресурсных отношений.

### ***Доступность***

Развитие не может быть состоятельным, т.е. длительным и устойчивым, если прожиточный уровень выше доходов большей части населения. В этом контексте доступность имеет несколько значений, среди них – транспортная, экономическая, социальная [15]. Задача обеспечения связанности и глобальной доступности в наше время обретает новые звучания, вызванные технологическими преобразованиями. В условиях глобализации местоположение, как показано в работе, интерпретируется по-новому. В координатах трансформирующихся центров и периферий большое значение придается связанности в глобальном плане и внутригородской доступности. Это нас заметно отличает от индустриального общества с его критериями местоположения. Сейчас мобильность и подвижность открывает новые возможности. Трансформируется география предпочтений размещения, однако эта трансформация обусловлена уровнем развития коммуникационной инфраструктуры. Снятие существовавших ранее барьеров между изолированными экономическими системами позволило городам не только расширить торговлю, но и включиться в борьбу за инновативность и привлекательность, включая и привлечение прямых иностранных инвестиций.

### ***Надежность***

Глобализация мировой экономики выдвинула целый ряд требований и условий развития городов. В условиях межрегиональной конкуренции и соперничества успех может быть обеспечен не индивидуальными достижениями, а общими победами в борьбе за развитие надежной и эффективной инфраструктуры и функционирования городов, как целостных систем. Поэтому обеспечение устойчивого развития становится ключевой задачей в системе планирования. Политическая доктрина последних лет строится на понимании того, что в условиях глобализации мировой экономики город будет прогрессивно развиваться только при обеспечении своего конкурентоспособного положения и соответствующих стандартов проживания. Поэтому, политика городского развития должна быть направлена на улучшение тех направлений, которые связаны с укреплением конкурентной позиции города в глобальном пространстве. Чтобы конкурировать эффективно, города должны проводить эффективную социальную политику, быть способными быстро мобилизовать ресурсы, чтобы увеличить торговлю и привлечь прямые иностранные инвестиции, развивать трудовые ресурсы.

## **Принципы индикации эффективности управления**

### ***Адекватность***

Эффективность развития зависит, как показано в данной работе, от адекватности механизмов управления. Сейчас городам приходится заниматься решением тех проблем, которые вызваны неадекватностью инструментария управления и незрелостью стихийно складывающихся и непредсказуемо функционирующих рыночных механизмов. Стратегическое планирование в последнее время находит много применений, занимая ниши из-за отсутствия других форм социально-экономического планирования (так, в рамках стратегического планирования пытаются компенсировать недостатки Градостроительного кодекса). Выбор стратегических направлений развития предполагает тесное сотрудничество различных секторов для мобилизации необходимых ресурсов и координации финансирования различных программных направлений. Это предполагает активное включение всего «круга участников» градостроительной деятельности в формирование и реализацию стратегических задач. Такой подход открывает новые возможности для сотрудничества различных секторов, в том числе частного и государственного.

### ***Компетентность***

Без совершенствования аппарата индикативного анализа нельзя ни понять состояние социальной экологии города, ни уяснить диспозицию политических сил, как впрочем, и весь диапазон задач, которые встают перед городскими властями. В рамках новых парадигм развития совершенствование принципов управления увязывается с развитием демократических институтов. Современное развитие – это достаточно противоречивый процесс, особенно в оценках, связанных с изменением рыночных зон и зон влияний. Поэтому в политических доктринах последних десятилетий озвучены новые регламенты, которые встали перед современными метрополиями. Связаны они, прежде всего, с изменением политических условий позиционирования города. Изменения, происходящие сегодня в городах, затрагивают все аспекты социальной экологии города: изменение приоритетов, изменение образа жизни, структуры и характера территориальной общности. Здесь также и способность восприятия общих целей и общих обязательств.

### ***Согласованность***

Сегодня совершенствование экономической базы и физической среды развития должно строиться на основе активного политического диалога. Следует отметить, что градостроительный проект – это и результат переговоров, и инструмент политических соглашений между «всеми участниками» градостроительной деятельности. Принцип согласованности в рамках индикативного планирования позволяет не только обеспечить политическую результативность градостроительного развития, но и добиться демократизации самого процесса принятия решений. Процесс градостроительного проектирования связан с совершенствованием механизма управления развитием.

Исследования в области управления отмечают важность баланса функций между ветвями законодательной и исполнительной власти, как важнейшее условие развития демократии. Напротив, дисбаланс между ветвями власти сказывается не только на состоянии социальной экологии города, но и на его пространственной организации. Выбор стратегических направлений – как и построение «дорожной карты», так и «панели ключевых индикаторов», позволит не только формировать механизм координации градостроительного развития, но и обеспечивать его эффективную работу.

### ***Индикация перспектив – мобилизация действий***

Казалось бы, что все принимаемые и предлагаемые меры направлены на достижение устойчивого развития, однако в пространстве городского развития происходит рост

социально-экологической напряженности, а потому и сама «устойчивость» нынешних парадигм развития берётся под сомнение. Новой и важной миссией градостроительного планирования является согласование частных и общественных интересов в пространстве развития. Соответственно, процесс принятия решений относительно распределения функции и инвестиционных направлений должен выстраиваться таким образом, чтобы индивидуально принимаемые решения были оптимальны и эффективны относительно генеральной линии желательного городского развития. Обеспечить такое развитие в рамках традиционных подходов планирования будет сложно без совершенствования форм и процедур индикативного планирования. Индикативное планирование не является панацеей, однако в новых условиях представляет достойную альтернативу директивному императиву.

Успешное градостроительное развитие в современных условиях невозможно без координации политических, административных, финансовых интересов индивидов, групп и общества в целом, строящихся на принципах конструктивного сотрудничества всех институтов, учреждений и агентств общественного и частного секторов, направленных на обеспечение высоких стандартов проживания и формирование полноценной в художественном отношении городской среды.

Анализ практики градостроительного планирования демонстрирует, как показывает Биш Саньял [13], большое разнообразие имеющихся подходов, каждый из которых имеет свои сильные и слабые стороны. Понимая необходимость совершенствования форм градостроительного планирования, здесь мы увязываем эту задачу с расширением форм индикативного планирования, в том числе и для развития экономики образцов и символов. Индикативное планирование в этом смысле выступает как аппарат определения стратегических перспектив, целей и задач пространственного развития.

Логика стратегического планирования доказывает, что цивилизованного развития можно достичь, если политические, административные, финансовые, технические учреждения и агентства, будут работать вместе с общественными организациями, представителями большого бизнеса и малого предпринимательства, и работа эта будет проводиться в формах сотрудничества и кооперации. Обеспечить такие формы работы призван, как показывает настоящее исследование, механизм координации. Нет универсальных схем работы таких механизмов. К настоящему времени насчитывается более десятка школ стратегического планирования, отличающихся по методологическим и процессуальным подходам. То, какое из методологических направлений приносит больше пользы тому или иному городу зависит от политической среды города и, наряду со многими другими факторами, композиции его политической элиты. Сбалансированные, многоуровневые системы управления, как показано в работе, обретают успех в условиях политической стабильности там, где многопартийная политическая система позволяет балансировать развитие и согласовывать интересы различных сторон.

Координация градостроительного развития как «по вертикали», т.е. между различными административными уровнями, так и «по горизонтали», т.е. между функциональными секторами и отраслевыми агентствами, является пререквизитом обеспечения устойчивого развития. Система индикативного планирования обеспечивает для этого соответствующую базу. Многоуровневое индикативное планирование при подготовке и принятии решений развивается через систему диалогов и переговоров между всеми участниками градостроительного процесса. В этом смысловом контексте процесс индикативного планирования на региональном и федеральном уровне представляется наиболее актуальным для координации интересов развития на местах.

Методы, которыми оперировали в условиях жесткого директивного планирования, в новых условиях оказываются малоэффективными, особенно при полном или частичном

отсутствии механизмов обеспечения координации и согласованного развития. Более того, предыдущая парадигма планирования недооценивала приоритеты и насущные запросы на местах. В рамках индикативного планирования представляется возможным избежать искажения цели на самых низких уровнях, поскольку это будет отмечено в индикаторах качества среды и уровня развития. Таким образом, возрастает роль индикативного планирования для совершенствования самого механизма межуровневой и межсекторальной координации в процессе принятия градостроительных решений. Совершенствование планирования направлено на улучшение качества жизни. Достигается это путем мониторинга состояния городской среды с соответствующими оценками соответствия состояния города намеченным стандартам трудозанятости, проживания, и обслуживания. Индикативное планирование посредством мониторинга функционального наполнения городской ткани способствует совершенствованию планировочной структуры города, а также развитию социальной гармонии через процессы совершенствования, реабилитации и реконструкции жилья, мест приложения труда и систем общественного обслуживания.

## Литература

1. Кузьмин А.В., Коротаев В.П., Баевский О.А., Юсин Г.С. Основные положения Генерального плана развития города Москвы на период до 2020 года. [сайт]. [2001]. URL: [http://www.asm.rusk.ru/01/asm5-6/asm6\\_4.htm](http://www.asm.rusk.ru/01/asm5-6/asm6_4.htm).
2. Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М.: Языки русской культуры. 2000
3. Моисеев Ю.М. Проблематичность устойчивости современных парадигм развития города. М.: МИК. 2009. – С. 49-68.
4. Моисеев Ю.М., Норкин К.Б., Сагалов Ю.Э., Соколов М.М. Задачи индексации городского развития и управления (Несомкнутый круг рассматриваемых вопросов)// Вопросы экономики переходного периода. 2007. №3
5. Никитин А.Т. Тенденции развития мегаполисов. Концептуальные аспекты: в сб.: А.Т.Никитин, С.А.Степанов (ред.) О необходимых чертах цивилизации будущего. (научное издание по материалам Международного форума, посвященного 90-летию со дня рождения академика РАН Н.Н.Моисеева). М.: Изд-во МНЭПУ. 2008. с. 400.
6. Панкрухин А.П. Маркетинг города [сайт] <http://www.marketologi.ru/lib/terr/terr4-1.html>
7. Bengs Ch. Planning theory for the naive?// The European Journal of Spatial Development: сетевой журн. 2005. URL: <http://www.nordregio.se/EJSD/>
8. Castells M. End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. III. Cambridge MA. Oxford. UK. Blackwell. Second edition, 2000.
9. Finfacts Team. London best European city for business. [сайт] [2007] URL: [www.finfacts.com/irelandbusinessnews/publish/printer\\_1000article\\_1011445.shtml](http://www.finfacts.com/irelandbusinessnews/publish/printer_1000article_1011445.shtml)
10. Feather F. G-Forces Re-inventing the World: The 35 Global Forces Restructuring Our Future. Toronto: Summer Hill.1989
11. Friedmann J. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton: Princeton University Press. 1987.



12. Klosterman R. Arguments for and against planning. Readings in Planning Theory (Fainstein S. and Campbell S. (eds.)). Cambridge and Oxford: Blackwell Publishers. 1996. p. 150–168.
13. Sanyal, B. Globalization, ethical compromise and planning theory//Planning Theory. 2002. №1(2) p. 116-123.
14. Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements. UNCHS (Habitat). London: Earthscan. 2001.
15. The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements. UN-Habitat. London: Earthscan. 2003.