

# ПРЕДПОСЫЛКИ РЕКОНФИГУРАЦИИ СИСТЕМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**Ю.М. Моисеев**

*Московский архитектурный институт (государственная академия), Москва, Россия*

## **Аннотация**

Кризисы градостроительного развития связаны с неспособностью системы планирования стать эффективным инструментом управления пространственными ресурсами. Рост озабоченности говорит о необходимости реорганизации системы. Во многих странах считают, что реформирование системы планирования является не только делом градостроительной политики, но и важным компонентом совершенствования всей системы управления социально-экономическим развитием. Весьма велика корреляция между совершенством инструментов и механизмов планирования и эффективностью работы институтов власти для перехода к парадигмам устойчивого развития в социальном, экологическом и экономическом отношениях.

**Ключевые слова:** градостроительное планирование, теория планирования, устойчивое развитие, управление развитием, стратегическое планирование, инструменты планирования

# PREREQUISITES FOR RECONFIGURATION OF URBAN PLANNING SYSTEM

**Iouri Moisseev**

*Moscow Institute of Architecture (State Academy), Moscow, Russia*

## **Abstract**

The crisis of urban development associated with the inability of the planning system an effective tool for managing spatial resources. Growing concern to the needs of inhabitant is a vital signal for reorganization of planning system. Many countries believe that the reform of the planning system is not just a matter of planning policy, but also an important component of improving the system of socio-economic development. There are high correlations between the urban planning instruments and the performance of government institutions for the transition to sustainable development paradigm in the social, environmental and economic directions.

**Keywords:** Urban planning, urban planning theory, sustainable development, urban development management, strategic planning, planning instruments

## **ВВЕДЕНИЕ**

Для совершенствования системы градостроительного планирования и повышения эффективности управления городами требуется решить целый ряд масштабных задач. Они тесно связаны с реализацией принципов и рекомендаций Глобальной кампании по совершенствованию городского управления, развернутой после Стамбульской конференции 1996 года. Особую работу, как подчеркивалось впоследствии на Всемирных форумах городов в Барселоне (2004), Ванкувере (2006) и Неаполе (2012), предстоит проделать в тех странах и регионах, где городское планирование чрезмерно централизовано и организовано по принципу «сверху вниз». Демократизация общественного устройства настоятельно требует проведение реформ по децентрализации управления и соответствующего реформирования градостроительного планирования с тем, чтобы система стала эффективно работать и «снизу вверх» [1].

В новых условиях вопрос оценки эффективности и результативности системы градостроительного планирования обретает особое значение, связанное с переосмыслением зон ответственности и перераспределением властных полномочий в градостроительстве. Помимо этого, важным звеном в совершенствовании системы планирования является ясность и четкость работы механизма передачи и получения информации, в том числе и в процессе информационного сопровождения, как проектных работ, так и процессов реализации программ и планов [2]. На организацию системы планирования можно смотреть по совокупности внешних признаков, таких как формальная организация переговоров, способы достижения соглашений или пути поиска компромиссов. Можно оценивать эффективность её работы по совокупности содержательных показателей, связанных, к примеру, с обеспечением комфорта проживания.

Функции градостроительного планирования многозначны [3]. Здесь и контроль, и регулирование, и распределение, и мобилизация, и сохранение, и улучшение, и обеспечение. При всём этом центральной, на наш взгляд, является функция формирования общей (взаимоувязанной и согласованной) картины перспектив градостроительного развития. Отсутствие такой картины, так же, как и её мистификация, влечёт за собой не только рост напряженности и усиление конфронтации участников градостроительной деятельности, но и большие экономические потери. Поэтому для того, чтобы система градостроительного планирования способствовала решению задач социально-экономического развития на любом территориальном уровне, будь то город, регион, или страна, она должна быть соответствующим образом организована и отлажена [4].

Понимание градостроительных задач меняется с изменением среды развития. Стали обнажаться серьёзные трудности не только в исполнении стратегических предначертаний, но и в плане обеспечения элементарного качества среды и условий проживания. А ведь именно эти ключевые факторы и предопределяет эффективность работы системы планирования. Она снижается, когда основной документ территориального планирования оказывается всецело ориентирован на «коммерциализацию» городских фондов. Превращение их товар, в предмет купли-продажи, способствует вовлечению их в работу формально или неформально функционирующих рынков [5].

Выстраиваемая сегодня номенклатура обязательных планов не уделяет должного внимания целому ряду вопросов. Незамеченные задачи оценки последствий принимаемых решений, и их влияния на состояние инфраструктуры и фондов, открывают новые горизонты для градостроительных разработок. Рассматривая систему планирования с этой точки зрения, хочется отметить проблематичность нынешней конфигурации системы территориального планирования.

## **АЗБУКА СРЕДЫ**

Целый ряд проблем не находит должного отражения в нынешних парадигмах планирования. На фоне стремительного роста населения планеты, многим странам необходимо принимать радикальные меры для решения экологических проблем, вызванных истощением природных ресурсов. Необходимы также и неотложные действия для предотвращения роста нищеты и бедности. Особого внимания заслуживают вопросы повышения безопасности среды обитания, и соответствующие меры должны быть мобилизованы для предупреждения социальных конфликтов [6, 7].

Города, представлявшие до того безопасную среду обитания, все больше становятся местами роста преступности и террористических актов. В результате природных и техногенных катастроф, а также военных действий, растут миграционные потоки, составленные из числа экологических беженцев и вынужденных переселенцев. Градостроительное планирование должно решать многочисленные задачи

постконфликтного восстановления. Проекты реконструкции, выстраиваемые на принципах открытости и партнерства, будут способствовать развитию социального и гражданского капитала.

Реорганизация среды обитания протекает через достаточно сложную цепь социальных, экономических и политических взаимодействий между участниками градостроительной деятельности. Наибольшую озабоченность представляют вопросы, связанные с неустроенностью среды обитания. Казалось бы, их решением должны заниматься общественные и партийные организации и власти на местах, а не приходяще-уходящие инвесторы и технократы-строители, которые преследуют иные цели. При таком положении дел правомерно поднимается вопрос об устойчивом развитии. Действительно, насколько устойчивым может быть развитие, ведомое и управляемое стихией рынка?

Имеется много свидетельств тому, что глобализация, как форма рыночной экспансии, способствует развитию недоразвитости. Вот поэтому (в связи с перекосами рыночной экономики) система планирования (для обеспечения передовых рубежей развития) должна встать на защиту общественного интереса [8]. Поспешная приватизация жилого фонда, предприятий обслуживания, производственных зданий и элементов инфраструктуры не принесла в большинстве случаев желаемых результатов. Даже, напротив, в отдельных случаях государство для предотвращения социальной напряженности вынуждено было инвестировать в развитие тех сегментов жилищно-коммунального хозяйства, которые были приватизированы.

В условиях роста бедности населения, вызванного «беззарплатцей» и инфляцией, не приходится говорить о том, что домохозяйства смогут самостоятельно решить свои жилищные проблемы. Напротив, следует заметить рост жилищной нищеты и, соответственно, превращение некогда благополучных зданий в трущобы, а учитывая рост миграционных потоков, можно предполагать не только рост новых трущоб, но и скваттерских (нелегальных) поселений. Особую озабоченность также вызывает состояние инфраструктуры.

Приводится много аргументов в пользу того, что соответствующий пункт в «Целях развития тысячелетия», предполагающий существенное улучшение жизни, по крайней мере, 100 миллионов обитателей трущоб, к 2020 году будет каким-то образом выполнен. Правда, до сих пор не ясно, как эта цель определена. В мире к началу тысячелетия более миллиарда человек проживало в условиях трущоб, а с учетом нынешних тенденций, их число может увеличиться, и общая численность обитателей городских трущоб может составить порядка 1,7 миллиарда человек, т.е. увеличиться вдвое в течение двух декад [9].

В наиболее развитых странах в таких условиях сегодня проживает около 5% городского населения. Меры для предотвращения образования трущоб крайне необходимы. Однако тех действий, которые предпринимаются на этом поприще, явно недостаточно для решения проблемы. Плохо решается вопрос на политическом уровне, и отечественное градостроительство этому вопросу также не уделяет должного внимания. Вопросы доступности жилья и обслуживания, которые как бы и не снимаются с повестки дня, в обновленной парадигме планирования должны обрести более весомое место [10].

Урбанизация оказывает огромное влияние не только на местные, но также и на глобальные экосистемы. Рост стихийных бедствий, ассоциированный с многочисленными причинами изменения климата, также требует включения в работу соответствующих инструментов градостроительного планирования. Сегодня этот вопрос стоит особо остро. Каким оно должно быть в меняющихся условиях? Вероятнее всего, новые парадигмы планирования должны быть эффективными в плане обеспечения устойчивого развития. Задачи повышения жизнеспособности городов становятся ключевыми в новых парадигмах планирования. Следует тщательно оценивать потенциальные угрозы и опасности с тем, чтобы население не страдало от стихийных бедствий и техногенных

катастроф. Важно, чтобы правовые и государственные системы смогли обеспечить переход к этим жизненно важным моделям развития.

Наиболее успешные города демонстрируют примеры передовой практики, принимая меры для внедрения экологически чистых видов транспорта и, соответственно, обеспечения сохранности природных ресурсов. Если населенные пункты повсеместно станут более удобными для жизни, то у их обитателей будет больше шансов справиться со многими смежными проблемами. Новые парадигмы планирования должны выстраиваться в рамках совместной работы и на основе рассмотрения различных интересов. Определение общей цели достигается на основе полной прозрачности и отчетности в процессе переговоров для выбора приоритетов развития, а также для разрешения конфликтов и споров. Новые парадигмы планирования тесно связаны с развитием гражданского общества, а поэтому учет частных и общественных интересов должен быть обеспечен. Успеха добиваются те города, где люди находят пути, чтобы жить вместе на принципах толерантности и уважения культур [7].

Градостроительное развитие является и основной причиной, и следствием экономического роста. Только устойчивое развитие открывает возможности для наращивания экономической мощи и мобилизации необходимых ресурсов для решения многих социальных проблем городской жизни. Приняв соответствующую направленность, новая система градостроительного планирования может помочь решению злободневных задач. Для этого требуются и соответствующие механизмы информационного обеспечения. Обновленные парадигмы городского и регионального планирования способствовали социально-экономическому развитию целого ряда городов и регионов. Большой частью обновленные парадигмы комплексного и интегрированного планирования были увязаны со стратегическими планами развития [1].

## **ПОРОГИ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Вопросы оценки эффективности работы систем планирования, хотя и являются ключевыми в градостроительстве, не так-то часто рассматриваются в научно-методической литературе. На практике они поднимаются чаще, но лишь тогда, когда прагматическая результативность системы планирования заходит в тупик. Поиск выходов из тупика и кризиса предопределил в 60-е и 70-е годы траектории трансформации или смены парадигм планирования. К примеру, в наиболее развитых странах эти годы ознаменовались серьезной критикой планирования. Даже поговаривали о том, что менеджмент должен сменить разработку генеральных планов [11].

Подобная критика звучала и до того, однако прежде это было связано с переходом от парадигм «рационального» или «распределительного» к моделям «комплексного» планирования. В развивающихся странах в 80-е годы стали много писать о кризисе традиционных «генеральных планов». Правда, не совсем понятен эпитет «традиционности» в планировании, разумеется, если не принимать во внимание, что планирование испокон веков основывалось и опиралось на интуицию, а новое видение выстраивается на основе серьезных аналитических проработок.

Что же касалось административной рутины, то она действительно представляла серьезный барьер для своевременного решения проблем развития. Исследователи градостроительства в развивающихся странах приводили разные аргументы о причинах неэффективности системы планирования. Массия и Трибальон [12,13], комментируя результаты проведенных исследований, отмечали большую озабоченность чиновников в правительственных учреждениях. Там проблемы выделялись и в ограниченности штата, и в отсутствии служб, ответственных за реализацию градостроительных программ и планов. Слабыми звеньями в управленческой бюрократии были и процедуры выдачи разрешений на строительство, и меры по предотвращению самовольного строительства. Хотя впоследствии многие страны и увеличили свой штат в соответствующих департаментах,

однако существенного улучшения в системе градостроительного планирования отмечено не было.

Сами же планировщики, уповая на сложность и малую изученность города, взывали к развёртыванию широкого фронта исследовательских работ [12]. Подобные призывы критиковались системными аналитиками, поскольку сбор дополнительной информации не определял качественного прорыва в решении задач пространственного развития. Более того, критика подобных заявлений отмечала их сходство с нереализованными иллюзиями рационалистических подходов в планировании, наивно предполагавшими выстраивать такое полноценное знание города, которое позволит безошибочно решить задачу распределения территориальных ресурсов, и на этой основе выполнять разработку плана.

Однако ценность подобных проработок по вполне понятным причинам оказывалась под большим вопросом. В силу этого, появились многочисленные высказывания за пересмотр отправных позиций в системе планирования. Для того, чтобы усовершенствовать систему планирования, явно чего-то не доставало. Здесь то и стал проявляться информационный дефицит, а, более того, стала обнажаться неэффективность всего процесса принятия градостроительных решений.

Альтернативные парадигмы планирования стали опираться на более прочную методологическую базу теории сложности и неопределенности в решении задач развития. Поэтому новая парадигма планирования требует для своего воплощения соответствующего информационного обеспечения. На структурирование информационной базы в нынешних условиях влияние оказывается с нескольких сторон. С одной стороны, это группа внешних условий, связанных с глобальными экономическими (глобализация мировой экономики) и экологическими (изменение климата планеты и истощение природных ресурсов) переменами. С другой – это группа внутренних условий, характеризующих качество и условия жизни, ресурсный потенциал территорий [14].

Задача описания любой из систем градостроительного планирования в каких-либо упрощенных технических или организационных терминах не представляется простой [15]. Тем более, что современные системы градостроительного планирования не существуют изолированно. Ныне они тесно вплетаются в структуры законодательной и исполнительной власти. Они также выстраиваются на нормативно-правовом обеспечении и законодательной базе. Поэтому исследователи связывают отличия в системах планирования и с различиями в устройстве городов, их социальной морфологии и политической анатомии управления. С уверенностью можно отметить, что система со всеми её странностями и особенностями детерминируется конфигурацией структуры политической власти, эффективностью организационного устройства институтов расстановкой кадров и их квалификацией. Поэтому системы планирования практически невозможно экспортировать или импортировать.

Несмотря на заманчивость некоторых предложений, пока трудно реализовать идею «одного мира», нацеленную на унификацию системы территориального планирования. Не везде эта идея находит поддержку. Причина – различие в контексте решаемых задач, ресурсного обеспечения, в развитости гражданского общества, и правового обеспечения самого процесса планирования. Феномен айсберга позволяет показать, что многие (важные) компоненты системы планирования достаточно часто оказываются незамеченными и непонятыми. Поэтому, если в одном районе посредством модернизации системы планирования удастся добиться ощутимых результатов, то это не означает, что опыт может с успехом быть развит в другом месте. Совершенствование системы планирования может быть обеспечено путем переговоров и посредством соглашения всех заинтересованных сторон [16]. Одностороннее решение на базе административного ресурса не позволяет подойти к реализации принципов «грамотного урбанизма», направленных на гармонизацию среды обитания и обеспечения качества жизни.

## ИМПУЛЬСЫ СТРУКТУР

Какие цели преследует планирование, и как эти политические и социально-экономические цели формируют сложную канву пространственных форм. Всё это вырастает в предмет особого анализа. Балансовая оценка ресурсов в новых парадигмах планирования приобретает более весомое значение и выстраивается она не только на основе определения государственных расходов, но и путем всестороннего исследования структуры всех инвестиционных потоков. Необходимо оценить потенциал всех заинтересованных сторон, а также готовность руководящих комитетов и фондов развития и сотрудничества, национальных и международных банков, обеспечить продвижение тех или иных проектов. Инвестиционные проекты могут коренным образом изменить городскую структуру. Для того, чтобы эти перемены происходили в направлениях, приносящих общую пользу, и обеспечивали защиту общественного интереса, механизмы принятия решений должны быть соответствующим образом отлажены. Это сопряжено с отказом от жестких принципов директивного планирования и переходом к более гибким моделям индикативного планирования в градостроительстве [17].

В свое время было показано, что проблемы, связанные с организацией планирования, не всегда представляются достаточно четко, особенно в плане понимания решаемых задач и отправных позиций [13]. А ведь именно путем структуризации проблемы и понимания иерархии её компонентов могут быть определены направления и обоснованы процедуры совершенствования системы планирования и, соответственно, обозначены направления реформ.

Формирование целевых установок планирования вытекает из задач обеспечения устойчивого развития и защиты общественного интереса. Для поиска консенсуса и учета интересов стейкхолдеров развиваются механизмы коллаборативного планирования. Направлено это на поиск взаимоприемлемых решений в условиях возникающих конфликтов в процессе градостроительного развития. Наиболее важную роль для разрешения споров играют инструменты обеспечения устойчивого развития. Правда и здесь, за риторикой споров, достаточно легко потерять смысловой предлог обсуждения.

Избежать это помогают процедуры развития информационных технологий, и особенно адаптации системы сбалансированных показателей для целей совершенствования градостроительного развития [11]. Без четкого понимания задач представление фрагментарной информации не способствует построению целостной картины градостроительного развития. Той картины, которая, как говорилось выше, могла бы обеспечить эффективную работу системы планирования, способствующей развитию общественного устройства и гармонизации пространственного устройства городов.

Исследователи отмечают, что дебаты по вопросам градостроительной политики то носят излишне академический характер, то размываются настолько, что уходят от конкретных проблем развития города или района. В результате оказывается невозможным реально воплотить идеи передовых разработок, а получаемые результаты зачастую обретают формы рекомендательных положений, которые составители планов помещают между целями и задачами территориального развития. Будучи записаны, они исчезают из поля зрения, а затем их забывают включить и в графики инвестиций, поскольку появляется много новых обещаний. В таких условиях теряется смысловая нить градостроительной политики, которая всегда должна быть в центре внимания проекта развития.

Два пункта в этом контексте отмечают особо. Один отражает политическую безграмотность технократов планировщиков. Другой же отражает политические спекуляции администраторов и управленцев, которым важно получать соответствующие дивиденды. Такое укрепление политических позиций политиков или общественных структур в суматохе текущих мероприятий не обеспечивают ни прямых, ни косвенных позиционных преимуществ для развития системы планирования. Политические дивиденды от реализации подобных схем или программных заявлений оказываются

негативными. Поскольку усилия, направленные на создание образа «доброе дяди», ставящего интересы народа выше финансовых интересов олигархов, достаточно быстро обретают обратную реакцию.

Выйти из подобного тупика помогает сбалансированность в проведении градостроительной политики. Это способствует совершенствованию города путем укрепления влияния общественных институтов в политическом процессе, а также от сопутствующих выгод и преимуществ, получаемых в результате проведения градостроительных инноваций. Таким образом, вся работа по созданию городского плана заставляет задуматься о смысле возможностей для выбора.

Фон этого выбора разукрашен лозунгами экологических доктрин, проблем водоснабжения и энергетики, взаимодействием внешних и внутригородских культур, не говоря о многом другом. Каждое решение «за» или «против» является вкладом в определение градостроительной политики, а в более широком смысле – это бесспорный вклад в процесс становления и развития гражданского общества.

Для ведения переговоров в градостроительстве и понимания предмета споров, важно не только ответить на вопрос о том, «где?» и «кто?» важные решения принимает. Для реформирования системы планирования важно ответить на вопрос о том «как?» эти решения принимаются. А для того, чтобы выбор градостроительных перспектив стал политическим, вопрос принятия решений должен быть увязан с новыми реалиями, а сам процесс – стать ясным, открытым, демократичным и справедливым. Безусловно, с этих позиций методы технократического планирования, разработанные в тайне офисов, становятся неприемлемыми.

Традиционное градостроительное планирование, особенно в процессе разработки генеральных планов, начиналось со сбора обширной статистической и топографической информации. Не вдаваясь в детали анализа ее ценности, важно отметить, что этап сбора и обработки сам по себе становился весьма дорогим мероприятием. И несмотря на всю его дороговизну, как это случалось в городах третьего мира – данные устаревали и приходилось каким-то образом восполнять информационные бреши. При этом и сами формы жесткого дискретного планирования стали особым предметом критики [14, 17].

Критика планирования 80-х годов уповала на потерю реалий в самом процессе планирования. Причиной тому были не только информационные проблемы, в планировании стал проявляться системный кризис. Этот кризис в какой-то степени сравним с крахом стратегического планирования экономического развития крупных корпораций. Исследования Генри Минцберга, суммированные им во «Взлетах и падении стратегического планирования», помогли разобраться в проблеме [18]. Так что же произошло с планированием?

На языке метафор было показано, что в корпорациях, отделы или центры стратегического планирования представляли своего рода «мозг» компании, который через свою систему анализа и оценок определял стратегические направления развития компании. Мозг оперировал, используя успешные парадигмы прошлых этапов, и совсем не учитывал происходящее на рынке. Мозг не переваривал ту информацию, которую поставляли ему «уши» и «глаза» компании о положении на рынках. Тогда-то и было понято, что кризис стратегического планирования тех лет был вызван потерей связи с реальностью.

Один из недостатков в традиционных моделях градостроительного планирования связывался с проблемами сбора и переработки исходной информации. В условиях динамики процессов развития, непрерывно меняющихся и развивающихся технологий – планирование нуждалось в новой методологической платформе. Оно должно было уходить от жестких директивных схем к более надёжным и универсальным моделям индикативного планирования. Развитие интерактивных форм планирования открыло

новые возможности. Поэтому последовавшие затем нововведения в планировании выстраивались на основе теории неопределенности.

В дальнейшем математический аппарат теории хаоса и теории протекания предполагал действенный инструмент не только для моделирования процессов роста, но и выбора перспектив для развития градостроительных систем. В дополнение к этому обрела реальность идея непрерывного мониторинга на основе новых информационных технологий. А развиваемая с середины 90-х годов Дэвидом Нортоном и Робертом Капланом «Сбалансированная система показателей» придала новый импульс развитию системы стратегического планирования, который с успехом осваивается и для целей градостроительного управления [19, 20].

## **ОСТОВ ПЛАТФОРМЫ**

Система градостроительного планирования должна соответствовать формату задач социально-экономического развития. Надо сказать, что в унисон с кризисом 80-х годов (о чем говорилось выше) всерьез заговорили о конце эры планирования городов и начале эпохи управления на основе антрепренерской предприимчивости. Правда, и эта иллюзия вскоре развеялась. Сегодня уже говорят о том, что совершенствование системы планирования должно исходить из понимания важности сочетания долгосрочных прогнозов и программ краткосрочных практических действий.

Обновлённая парадигма градостроительного планирования должна выстроиться как гибкая система самообучения и саморазвития. Для этого обновленная парадигма планирования должна включить в себя не только необходимые управленческие навыки и знания, но и антрепренерские умения и инициативы. Всё это должно выстраиваться на принципах гражданской ответственности и на основе серьезных социально-экономических и экологических обоснований. Перечисленные ниже положения формируют структурный каркас новой платформы градостроительного планирования.

Вопросы, связанные с достижением устойчивого развития, активно обсуждаются на протяжении ряда десятилетий. Они заложили основу «Повестки дня на XXI век» и «Повестки дня Хабитат», получили затем в 2002 году дальнейшее развитие на Всемирном саммите по устойчивому развитию, и подтверждение на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио+20), состоявшейся в 2012 году. В силу происходящих экологических и социальных перемен, стержнем новой миссии градостроительного планирования становится принцип устойчивого развития.

Хотя это и не является исключительной прерогативой пространственного обустройства, новая парадигма градостроительного планирования направлена на интеграцию социальных, экономических и экологических перспектив в развитии городов и регионов. Принципы устойчивого градостроительства предполагают развитие без разрушения экологической основы жизнеобеспечения, подчеркивая то, что возможности удовлетворения потребностей для будущих поколений не должны ущемляться в результате наших действий [22].

Для достижения этих общих целей необходимы соответствующие инструменты. В рамках новых парадигм, обсуждаемых на Всемирных форумах городов и на мероприятиях в рамках Глобальной кампании по совершенствованию городского управления, подчеркивалось, что планирование должно быть комплексным и интегрированным. Эффект комплексного планирования проявляется в снижении конфликтности, но для этого требуется отлаженная работа механизмов координации территориального развития. Развитие механизмов мобилизации ресурсов и бюджетного обеспечения также необходимо для совершенствования системы планирования. Для реализации градостроительных программ нужны механизмы и институты, которые обеспечивают эффективную связь для частных и государственных бюджетных процессов, поскольку ни



планы сами по себе, ни нерегулируемые рыночные процессы, не смогут обеспечить устойчивого развития.

Новые парадигмы планирования развиваются посредством переговоров со всеми заинтересованными секторами общества, включая не только правительственных чиновников, но и представителей частного сектора, общественных организаций, при широком участии гражданского общества. Новая система градостроительного планирования должна способствовать развитию добровольного сотрудничества между всеми этими заинтересованными сторонами.

Планирование представит соответствующие результаты, если оно оперативно реагирует на состояние среды. Соответственно, планирование будет более эффективно выполнять свою миссию, если не будет избегать учёта местных инициатив и пожеланий. Во многих странах ныне подвергается критике устоявшееся понимание того, что планирование является беспристрастным процессом. Сейчас открыто говорится о том, что процесс защиты общественного интереса, узурпированный властями, оборачивается непредсказуемыми последствиями. Часто отмечается и то, что становясь элитарным, планирование защищает интересы элиты и более состоятельных слоёв общества.

В новых парадигмах градостроительного планирования инструменты жесткого (директивного) администрирования должны быть заменены на такие, которые обеспечивают ясность и открытость во всех процедурах принятия решений. Важна работа таких механизмов, как общественные слушания, форумы развития, проблемные конференции. Развитие механизмов координации и согласованности в формировании градостроительных программ и планов занимает особое место в проблематике градостроительства. При этом подчеркивается, что принцип «субсидиарности» должен иметь первостепенное значение при принятии решений, распределения ответственностей и обязанностей в новой парадигме градостроительства. Бюджеты всех мероприятий и инвестиционных проектов должны быть прозрачными и открытыми для общественности [22].

Международными документами подчеркивается важность выстраивания партнерских отношений во всей иерархии властных структур и четкое определение ответственностей. Так, национальные (региональные) правительства играют важную роль в определении национальных стратегий развития городов и укрепления национальной (и региональной) инфраструктуры. Определяя стратегические направления развития и обеспечения безопасности и устойчивости, многие вопросы градостроительства должны быть децентрализованы и делегированы соответствующим органам местного самоуправления. Местные власти должны нести ключевую ответственность за качество городской среды в пределах своей юрисдикции.

Проблемы предыдущих парадигм планирования характеризуются плохой работой механизмов реализации программ и планов. В нынешних условиях, с учетом тенденций либерализации и глобализации, необходимо обращать внимание на повышение эффективности работы рыночного механизма. Задачи гармонизации рыночных отношений плохо встроены в механизмы территориального планирования. Поэтому в новых парадигмах градостроительного планирования вопросы, связанные с состоянием рынков и их динамики, особенно рынков недвижимости, составляют одно из важных звеньев работы.

Ныне, как подчеркивается, нужно такое планирование, которое сможет обеспечить безопасное развитие территорий, находящихся под угрозой деградации из-за слабого спроса и сокращения капиталовложений. Новые модели градостроительства предполагают активное формирование потенциала для развития возможностей. Эти модели также дают оценку последствий принимаемых решений, а также выясняют возможные риски от непредвиденных и нежелательных внешних факторов [23]. Интеграция действий в процессе реализации градостроительных программ и планов

приобретает особое значение. Исследования также подчеркивают эффект роста инвестиций в планы, которые заслуживают доверия.

Традиционная парадигма градостроительного планирования слишком часто недооценивала многие пространственные потребности, особенно бедных слоев населения. Поэтому наименее благополучные слои городского населения живут в наиболее удаленных, опасных и неблагоприятных зонах. Обеспечение гуманного землепользования необходимо для поддержки нового градостроительства. Поэтому на Всемирных форумах городов звучали призывы к тому, что градостроительное планирование, признавая реальность существующих трудностей и неформальных поселений, должно способствовать формированию стратегий, позволяющих модернизацию среды и застройки. Экономика «спроса – предложения» важна в градостроительстве. Поэтому важно обращать внимание на то, что предложение недвижимости в безопасных и доступных местах для удовлетворения потребностей всех слоев общества, имеет основополагающее значение для реализации принципов эффективного и справедливого города – «города для всех».

Планы и градостроительные программы, как отмечают обзоры международных организаций, могут и должны определять задачи совместно со всеми группами в городе. Планирование, таким образом, ведет поиск путей согласования приоритетов различных групп, и в настоящее время, и в будущем. Особое внимание необходимо уделить тем, чей голос слышен менее других: престарелых, женщин, детей, лиц с ограниченными возможностями, мигрантов. Все они имеют равные права на город и право высказать свое мнение, особенно о событиях, которые затрагивают их интересы.

В прошлых парадигмах планирования больше внимания уделялось более состоятельным районам и городам. Новые парадигмы планирования не только обращают внимание на всю совокупность проблем, но и непосредственно оценивают механизмы и ресурсы для их решения. В обновленных парадигмах градостроительного планирования должно быть сбалансировано распределение ответственностей, прав и обязанностей. Реализация принципа «города для всех» представляет собой важную основу для обеспечения устойчивого развития.

## **КОНТУРЫ ПЕРСПЕКТИВ**

Риски, вызванные неуправляемой урбанизацией развивающихся стран, высоки и вопрос совершенствования системы планирования в динамичных регионах требует особого обсуждения. Сегодня критикуются те формы планирования, которые плохо решают задачи социально-экономического развития территорий [24]. Главная цель градостроительных преобразований – обеспечить устойчивость процессов, протекающих в этих пространствах. Для этого необходимо, чтобы проводимые реформы позволяли совершенствовать планировочную структуру на всех иерархических уровнях градостроительного объекта. Успешное решение этих задач может быть в большей степени обеспечено методологической базой теории управления и исследования операций, и в меньшей композиционными упражнениями дизайнеров.

Глобальная кампания по совершенствованию городского управления была инициирована Хабитат после Стамбульской конференции. Сформированные в рамках этого международного мероприятия новые принципы управления городами отмечают, что главным вопросом в деле совершенствования систем градостроительного планирования является разделение обязанностей между иерархическими уровнями в системе государственного и муниципального управления.

Это распределение зависит от многих факторов, в том числе и от уровня социально-экономического развития городов и регионов, состояния их территориальных ресурсов, активности гражданского общества. В силу динамики этих факторов, названное распределение не может быть раз и навсегда установленным. Однако общая тенденция

децентрализации, связанная с передачей значительной части функций по территориальному планированию на муниципальный уровень, при соответствующей координации принимаемых решений отмечается повсеместно.

Прогресс развития городов и регионов должен быть соотнесен с совершенствованием качества среды, улучшением физического состояния жилого и производственного фондов, состоянием инженерной и социальной инфраструктуры [25]. Новые парадигмы планирования должны надлежащим образом отслеживать образование экологически и социально опасных условий жизни, и иметь механизмы принятия необходимых мер для оздоровления обстановки.

Новая модель планирования должна избегать однобокости и ограниченности технократических моделей директивного планирования, которые не имели действенных инструментов для реализации программ и планов. Для решения таких задач подвергаются серьезной модернизации традиционные подходы планирования. Достигается это за счет включения новых инструментов, которые наделяют плановые органы соответствующими полномочиями и обязанностями.

Предлагаемые меры предусматривают процедуры дифференциации и специализации функций территориального (пространственного) планирования и нормативно-правового регулирования. Функции планирования предусматривают не только определение в среднесрочной и долгосрочной перспективе структуры города и зон его влияния (модели агломерации), но и формирование общей линии развития, позволяющее консолидировать усилия стейкхолдеров, и помогая им выстраивать свои собственные инвестиционные программы и планы. Таким образом, проводимые мероприятия предполагают увязывать документы территориального планирования с планами экономического развития [23].

Реализация функции территориального планирования традиционно осуществлялась путем регулирования землепользования и регламентирования правил застройки. Нужно отметить, что регламентирование не является единственным способом регулирования. Важно своевременно реагировать на факты, дискредитирующие систему городского планирования. В этом процессе важен ресурс административного контроля для обеспечения дисциплины землепользователей и землепользования. Прежде всего, это то, что даже в усовершенствованных формах результаты градостроительного планирования в представляемых схемах и нормативных планах, рассматриваются как слишком подробные предначертания, описывающие состояние города на весьма отдаленную перспективу всё в тех же парадигмах навязанного распределительного планирования [10].

Проблема здесь не только в ограниченности описания структуры агломерации, но и в неумении консолидировать множество личных инициатив. Поэтому, для поддержки общественных инициатив и перевода их в программу совместных операций, необходима соответствующая база. Она может быть выстроена на основе серьезной аналитической работы, предполагающей также выполнение прогнозных схем для определения нормативных параметров плана.

Новая методология планирования позволяет с одной стороны иметь свободу для маневра, по сравнению со слишком жесткими схемами директивного планирования, а с другой – иметь надежный контроль, выстроенный в требованиях «протокола» индикативного планирования, позволяющего на регулярной основе вести мониторинг производства пространств.

Градостроительное планирование в правовом государстве, как теперь это понимается, направлено на реализацию нормативных и имущественных прав землепользователей в интересах всего территориального сообщества. Для того чтобы программные предначертания возымели соответствующие действия, план должен обрести

необходимые полномочия, предполагающие не только ресурсное обеспечение, но и мобилизацию общественной поддержки. В противном случае – «молчаливое сопротивление» сведет на нет все художественные прелести предлагаемых решений.

Развитие системы градостроительного планирования определяется целевыми установками решаемых задач. Важно учитывать источники и структуры финансирования, поскольку именно этот механизм приводит градостроительную машину в действие. Поэтому, для совершенствования системы планирования объекты, районы, зоны не только идентифицируются в планировочной легенде, но и по каждому из них определяются формы вмешательства с учётом процедур и методов финансирования. Без сомнения важно понять и специфику действия этих операций.

Каждая из операций градостроительного вмешательства имеет свой способ действия. В одних случаях необходимы работы по организации акционерных обществ, в других – создание правовых объединений в виде «администраций развития». В-третьих – создание подразделений для мобилизации и развития инвестиционных проектов, направленных на инженерное обустройство территории и повышение качества жизни в городах, а также формирование проектов и программ по модернизации жилищного фонда и реконструкции районов, выполняемых на основе договоров.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В заключение следует отметить, что с развитием мегаполисов непомерно усложняется задача защиты общественных интересов. Урбанисты уже в 70-е годы прошлого столетия стали отмечать, что принципы рациональности в планировании не работают в условиях политического плюрализма [26]. Много вопросов возникает относительно общественной эффективности тех или иных парадигм. Может ли градостроительное развитие быть ассоциировано с действенной формой демократизации, если оно не работает на реальное улучшение условий жизни общества? Какова роль гражданских служащих в работе всей системы планирования? Насколько системы планирования оказываются дееспособны в защите общественного интереса?

Все эти вопросы стоят и сегодня, как перед властью, так и перед обществом. Существующие проблемы в организации системы планирования (безвластность, отчужденность, отсутствие полномочий по мониторингу и контролю) только усугубляют решение задач развития. Легко понять, что градостроительный план, оторванный от реалий, сам по себе становится проблемой. Все это говорит о необходимости ее реорганизации. Также следует развивать теоретическую и научно-техническую базу планирования. Градостроительная критика также является важным ресурсом для развития теории и практики градостроительства.

Кризис градостроительного развития усугубляется низкой эффективностью инструментов планирования и управления пространственным развитием. Все это говорит о необходимости реорганизации системы планирования с тем, чтобы она обеспечивала переход к парадигмам устойчивого развития в экологическом, экономическом и социальном плане. Во многих странах считают, что реформирование системы планирования является не только делом градостроительной политики, но и важным компонентом оздоровления всей системы социально-экономического развития. Весьма велика корреляция между совершенством инструментов и механизмов планирования и эффективностью работы институтов власти. Демократизация общественного устройства связана, прежде всего, с совершенствованием механизма принятия решений.

Для решения этих задач планирования необходимо комплексное решение вопросов кадровой подготовки, организационного устройства институтов или служб планирования и их нормативно-правовое обеспечение. Успехи работы системы управления развитием связано с выбором адекватной парадигмы планирования. Для превращения

градостроительного планирования в отлаженную систему управления необходимо, чтобы работали инструменты реализации и механизмы ресурсного обеспечения.

## Литература

1. UN-Habitat. Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009. – London: Earthscan, 2009. - xxx. - 306 с.
2. Bengs C. Planning theory for the naive? 2005 [Сетевой ресурс]. URL: <http://www.nordregio.se/EJSD/>
3. Klosterman R. Arguments for and against planning // in Fainstein S. and Scott C. (eds) Readings in planning theory. - Cambridge and Oxford: Blackwell Publishers, 1996. - С.150–168.
4. Scott A.J. Global city-regions: Trends, theory, policy. - New York: Oxford university press, 2001. - 479 с.
5. Оглоблина М.Е. Проблемы развития города в условиях кризиса // Экономика мегаполисов и регионов, 2010. - 1(31), - С. 2-5.
6. Моисеев Ю.М. Управление градостроительными конфликтами в операционном контексте стратегического планирования // Ведомости Вольного экономического общества. - том 157, - С. 167-194.
7. UN-Habitat. The state of world's cities 2004/5: globalization and urban culture. - London: Earthscan, 2004. – xviii. - 198 с.
8. Moroni S. Towards a reconstruction of the public interest criterion // Planning Theory 2004. - 3(2). - С. 151-171.
9. UN-Habitat. The challenge of slums: global report on human settlements 2003. – London: Earthscan, 2003. – xxxiv. - 310 с.
10. Khosla R., Samuels J. Removing unfreedoms: citizens as agent of change in urban development. - Rugby: ITDG publishing, 2005. – xvi. - 188 с.
11. UNCHS (Habitat). An urbanizing world: global report on human settlements 1996. – Oxford: Oxford university press, 1996. – xxxiv. - 559 с.
12. Massiah G., Tribillon J.-F. Les différents visages de la planification urbaine // Barbier Jean-Claude, Le Bris Emile (eds) Politique Africaine, 1985. – 17. - с. 8-19.
13. Massiah G., Tribillon J.-F. Villes en developpement. - Paris: La Decouverte, 1987. - 320 с.
14. Schwartz P. The art of the long view. Crown publishing group. - 288 с.
15. Galloway T.D., Mahayni R.G. Planning theory in retrospect: the process of paradigm change // Journal of the American planning association 1977. - 43 (1). - С. 62-71.
16. Healey P. Collaborative planning: shaping places in fragmented societies, 2nd Edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. - 368 с.
17. Mackett R.L. Models and the urban planning crisis // The town planning review, 1977. - 48 (3). - С. 287-298.

18. Mintzberg H. The Rise and fall of strategic planning: Reconceiving the roles for planning, plans, planners. Free press, 1994. - 458 с.
19. Нортон Д., Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. – М.: Олимп-Бизнес, 2010. -320 с.
20. Ahn H. Applying the balanced scorecard concept: an experience report // Long range planning, 2001. - 34 (4). - С. 441-461.
21. UN-Habitat. Cities and climate change: global report on human settlements 2011. – London: Earthscan, 2011. – xvii. - 279 с.
22. Ravetz J. City-region 2020: Integrated planning for sustainable development. – London: Earthscan, 2000. – xi. - 307 с.
23. World Health Organization. Towards a new planning process. A guide to reorient urban planning towards Local Agenda 21. EUR/ICP/POLC06 03 05 (C) – European sustainable development and health series: 3, 1999. - 54 с.
24. Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А. Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально экономического и пространственного развития. – М.: РААСН, ИМЭИ, 2011. - 401 с.
25. Владимиров В.В. Диалог с пространством / Труды Российской академии архитектуры и строительных наук. Серия: Теоретические основы градостроительства. - Москва, 2004. - 211 с.
26. Rondinelli D.A. Urban and regional development planning: Policy and administration. Cornell university press, 1975. - 272 с.

## References

1. UN-Habitat. Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009. – London: Earthscan, 2009, xxx, 306 p.
2. Bengs C. Planning theory for the naive? (2005) Available at: <http://www.nordregio.se/EJSD/>
3. Klosterman R. Arguments for and against planning. In Fainstein S. and Scott C. (eds) Readings in planning theory. Cambridge and Oxford: Blackwell Publishers, 1996, pp.150–168.
4. Scott A.J. Global city-regions: Trends, theory, policy. New York: Oxford university press, 2001, - 479 p.
5. Ogloblina M.E. *Problemy razvitiya goroda v usloviyah krizisa* [Problems of urban development within crisis conditions]. *Economica megapolisov i regionov*, 2010, no. 1(31), pp. 2-5.
6. Moisseev I. *Upravlenie gradostroitel'nymi conflictami v operatsionnom kontekste strategicheskogo planirovaniya* [Urban development conflict management in operational context of strategic planning]. *Vedomosti vol'nogo ekonomicheskogo obschestva*, 157, pp. 167-194.
7. UN-Habitat. The state of world's cities 2004/5: globalization and urban culture. London: Earthscan, 2004, xviii, 198 p.

8. Moroni S. Towards a reconstruction of the public interest criterion. *Planning Theory* 2004, 3(2), pp. 151-171.
9. UN-Habitat. *The challenge of slums: global report on human settlements 2003*. London: Earthscan, 2003, xxxiv, 310 p.
10. Khosla R., Samuels J. *Removing unfreedoms: citizens as agent of change in urban development*. Rugby: ITDG publishing, 2005, xvi, 188 p.
11. UNCHS (Habitat). *An urbanizing world: global report on human settlements 1996*. Oxford: Oxford university press, 1996, xxxiv, 559 p.
12. Massiah G., Tribillon J.-F. *Les différents visages de la planification urbaine*. Barbier Jean-Claude, Le Bris Emile (eds) *Politique Africaine*, 1985, 17, pp. 8-19.
13. Massiah G., Tribillon J.-F. *Villes en developpement*. Paris: La Decouverte, 1987, 320 p.
14. Schwartz P. *The art of the long view*. Crown publishing group, 288 p.
15. Galloway T.D., Mahayni R.G. *Planning theory in retrospect: the process of paradigm change*. *Journal of the American planning association* 1977, 43 (1), pp. 62-71.
16. Healey P. *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, 2nd Edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, 368 p.
17. Mackett R.L. *Models and the urban planning crisis*. *The town planning review*, 1977, 48 (3), pp. 287-298.
18. Mintzberg H. *The Rise and fall of strategic planning: Reconceiving the roles for planning, plans, planners*. Free press, 1994, 458 p.
19. Norton D., Kaplan R. *Balanced scorecards. From strategy to action*. Moscow: Olimp-Business, 2010, 320 p.
20. Ahn H. *Applying the balanced scorecard concept: an experience report*. *Long range planning*, 2001, 34 (4), pp. 441-461.
21. UN-Habitat. *Cities and climate change: global report on human settlements 2011*. London: Earthscan, 2011, xvii, 279 p.
22. Ravetz J. *City-region 2020: Integrated planning for sustainable development*. London: Earthscan, 2000, xi, 307 p.
23. World Health Organization. *Towards a new planning process. A guide to reorient urban planning towards Local Agenda 21*. EUR/ICP/POLC06 03 05 (C) – European sustainable development and health series: 3, 1999, 54 p.
24. Lubovnyi V.Y., Sdobnov Y.A. *Moskva i stolichnyi region: problemy regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo i territorial'nogo razvitiya* [Moscow and Moscow region: problems of regulation of socio-economic and territorial development]. Moscow, 2011, 401 p.
25. Vladimirov V.V. *Dialog s prostranstvom* [Dialogue with space]. Moscow, 2004. 211 p.
26. Rondinelli D.A. *Urban and regional development planning: Policy and administration*. Cornell university press, 1975, 272 p.

**ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ****Ю.М. Моисеев**

Профессор кафедры Градостроительства Московского архитектурного института  
(государственной академии), Москва, Россия

e-mail: [iouri.moisseev@gmail.com](mailto:iouri.moisseev@gmail.com)

**DATA ABOUT THE AUTHOR****Iouri Moisseev**

Professor, Urban planning department, Moscow Institute of Architecture (State Academy),  
Moscow, Russia

e-mail: [iouri.moisseev@gmail.com](mailto:iouri.moisseev@gmail.com)