

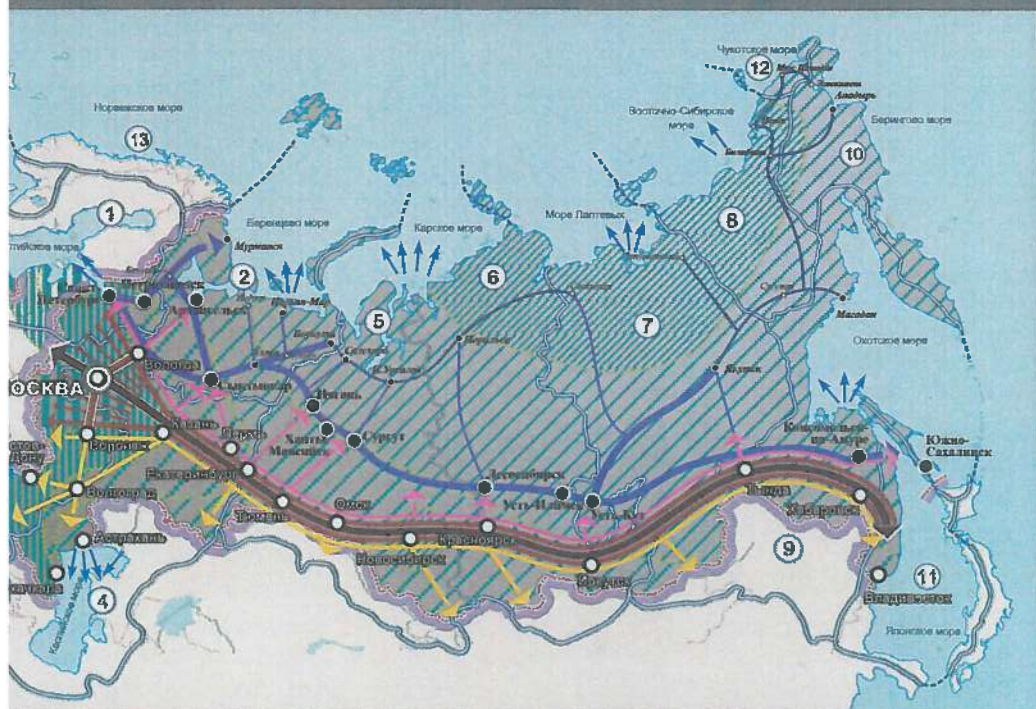
# ВЕСТНИК

## АРХИТЕКТУРНЫЙ

ISSN 1560-1153



[2]

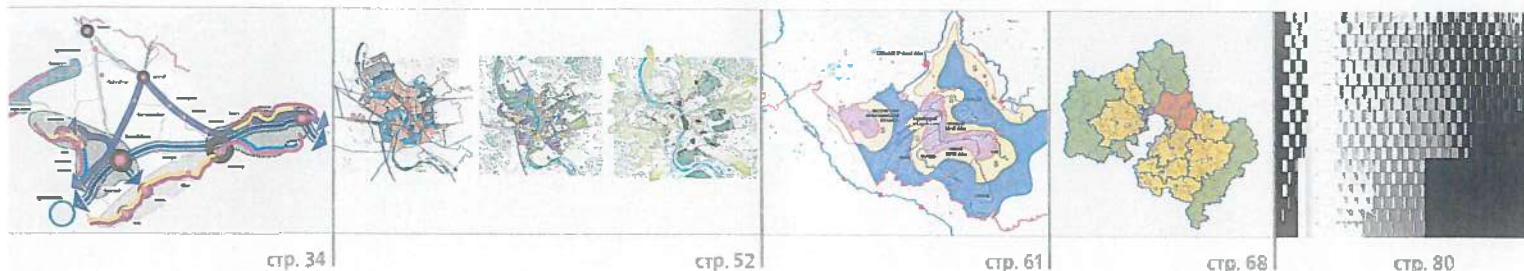


[3]

Расселение / терпланирование / градостроительство –  
прокладывая постглобальную колею

АВ 4/5 (175/176) 2020

# АРХИТЕКТУРНЫЙ ВЕСТНИК



стр. 34

стр. 52

стр. 61

стр. 68

стр. 80

## содержание

- |                    |          |                 |   |
|--------------------|----------|-----------------|---|
| <b>от редакции</b> | <b>4</b> | Дмитрий Фесенко | Образ будущего – расселенческая модель опережает экономическую? |
| <b>полемика</b>    | <b>6</b> | Юрий Рыбин      | О болевых точках профессии                                      |

### клуб партнеров АВ

- |   |           |                                      |   |
|---|-----------|--------------------------------------|---|
| <b>расселение /<br/>терпланирование /<br/>градостроительство –<br/>прокладывая<br/>постглобальную колею</b> | <b>25</b> |                                      |   |
| <b>вводное слово</b>  | <b>26</b> |                                      | Андрей Боков – об угрозах и рисках пространственного развития страны  |
| <b>расселение</b>   | <b>28</b> | Анвар Шамузафаров                    | Градостроительные проблемы реализации Национального проекта «Жилье и городская среда»   |
|   | <b>30</b> | Дмитрий Фесенко                      | Можно ли сопрячь Хартию и Целеполагание?  |
|   | <b>34</b> | Александр Кривов<br>Юрий Крупнов     | Расселение в России как движитель государственного строительства. Мост из прошлого в настоящее и будущее  |
|   | <b>44</b> |                                      | Елена Чугуевская о реализации Стратегии 2040 ЕС, актуальности Генсхемы расселения-94 и архаизме Концепции точек роста                                   |
|   | <b>50</b> | Георгий Малинецкий                   | Курица или яйцо?  |
|   | <b>52</b> | Анна Береговских<br>Сергей Митягин   | Расселение, территориальное планирование, градостроительство – от геостратегической рамки к совершенствованию региональной и градостроительной политики |
|   | <b>66</b> | <u>Юрий Трухачев</u>                 | От общей теории систем к партитуре градостроительной деятельности   |
|   | <b>68</b> | Дмитрий Климов                       | «Мы пока не перешли ко второму этапу освоения пространства нашей страны...»   |
|   | <b>74</b> | Владимир Нефедьев<br>Игорь Доровский | Бумага или цифра?<br>О совершенствовании системы организации документов территориального планирования   |
|   | <b>78</b> | Дмитрий Фесенко                      | Человек и модель расселения.<br>Советский и постсоветский опыт / Постглобальная перспектива   |
| <b>архитектура – искусство</b>  | <b>80</b> | Мария Ильевская                      | Архитектура – Искусство.<br>Интервью Марии Ильевской с Владимиром Плоткиным   |
| <b>новые технологии</b>   | <b>86</b> |                                      | Компания «ТАТПРОФ» –<br>технологичность / энергоэффективность / экологичность   |
| <b>рефлексии</b>  | <b>88</b> | Дмитрий Фесенко                      | О диверсификации Архитектуры,<br>или месте Расселения внутри архитектурной профессии  |



А.Н.Береговских



С.Д.Митягин

В начале года на суд профессиональной общественности был представлен доклад А.С.Кривова «Градостроительство и жилищное строительство в РФ: цели и перемены», содержание которого оказывается гораздо шире его названия. Сам автор, как известно, являлся руководителем авторского коллектива постперестроечной Генсхемы расселения России, удостоенной в 1997 г. Госпремии.

В рамках круглого стола, инициированного редакцией АВ, А.С.Кривов среди безусловных лидеров профессии градостроителя, сегодня пребывающей по факту на руинах, назвал руководителя омского ИТП «Град», председателя Совета Национальной гильдии градостроителей, советника РААСН, члена-корреспондента МААМ Анну Николаевну Береговских и генерального директора петербургского НИИ перспективного градостроительства, члена-корреспондента РААСН, профессора, доктора архитектуры Сергея Дмитриевича Митягина. Которым мы и адресуем вопросы, имеющие целью уточнение и расширение основных положений доклада.

## Расселение, территориальное планирование, градостроительство – от геостратегической рамки к совершенствованию региональной и градостроительной политики

На вопросы «АВ» отвечают Анна Береговских и Сергей Митягин

**– В докладе А.С.Кривова «Градостроительство и жилищное строительство в РФ: цели и перемены» территориальное планирование и градостроительство выступают в качестве производной от геостратегического видения, или пространственной проекцией геополитики и геоэкономики. Градостроительство же предстает в качестве корневой системы, из которой вырастает архитектура. От общего к частному, или дедуктивный подход – но, в этой перспективе, есть ли место для другой «половинки» – индуктивного вектора?**

**А.Береговских** Еще миг, и Градостроительному кодексу стукнет двадцать лет. Закону о стратегическом планировании тоже немало – шесть. К чему пришли, куда движемся, есть ли свет? Мир ускоряется и усложняется с каждым годом. Общественные отношения тоже выходят за пределы конкретного места, времени и уже не ограничиваются замкнутым кругом людей. Говорить о единствен-

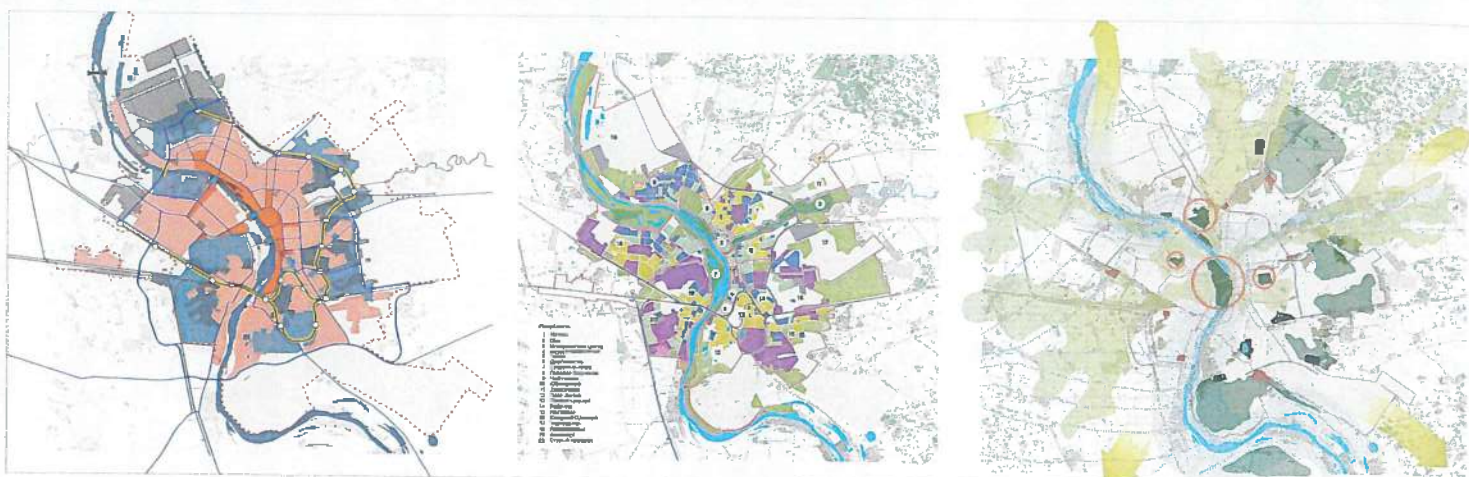
ном подходе «от общего к частному» в градостроительстве в наше время не представляется возможным, как нельзя управлять развитием территорий исключительно «сверху вниз». «Низ» отвечает стратегическим вызовам своим правом на собственность земельными участками и правом участвовать в общегородских управленческих решениях.

Я бы обратила внимание на заглавную фразу, открывающую доклад А.С.Кривова: «Целеполаганию, определяющему цели развития, необходим комплекс ресурсов. Одним из важнейших ресурсов является состав методов и инструментов, обеспечивающих оптимизированное достижение поставленных целей. Отвечающие критерию соответствия этому признаку методы и инструменты могут считаться целевыми». Автор доклада не говорит о единственном подходе «от общего к частному», он как раз обращает внимание на сложность градостроительства, рассматриваемого не только в пространстве, но и во времени, говорит о сложных методах и

инструментах градостроительства как об определяющих ресурсах развития. Александр Сергеевич искусно маневрирует терминами в действующем правовом поле, предлагая в качестве прорывного механизма пространственное планирование градостроительства.

Архитектура действительно вырастает из градостроительства, из строительства городов в первичном смысле – из огороженных населенных мест. Когда градостроительство взойшло на высокую ступень, родилась архитектура. А архитектурный ансамбль – это слияние лучших достижений градостроительства и архитектуры. Впрочем, что первично, архитектура или градостроительство – это дискуссия наподобие той, что про курицу и яйцо.

А.С.Кривов интеллигентно выдает желаемое за действительное в своем утверждении: «Более того, поскольку жилищный проект имеет дело с градостроительством в части планирования национальной системы расселения, развития совокупной инфраструк-



Омск. Транспортно-планировочный каркас. Макрозонирование. Водно-зеленый каркас.  
ИТП «Град». Авт. А.Береговских, И.Стуканева, М.Дузенко, Н.Старченкова, К.Васенко, А.Плотников.

туры и производства, является необходимым условием демографического роста, его реализация напрямую связана с задачами других национальных проектов». На самом деле принятые национальные проекты не связаны единой инфраструктурой – ни реальной, ни информационной.

Именно эту процитированную фразу нужно принять как целеполагание при корректировке национальных проектов и законодательных основ, обратив внимание на безотлагательную необходимость разработки главных ресурсов развития – «методов и инструментов, обеспечивающих оптимизированное достижение поставленных целей».

**С.Митягин** Действительно, градостроительство как вид общественно-полезной деятельности возникло на заре истории одновременно с самоорганизацией населения в пространственных рамках отдельных природных комплексов и формирования первичных форм государственности. От праархитектуры градостроительство взяло физиологически необходимое наделение разных пространственных ячеек различными социально-окрашенными функциями, для осуществления которых потребовалась организация пространства заселенной или заселяемой, а также вовлекаемой в какие-либо социальные процессы территории. Таким образом, градостроительство как профессиональная деятельность есть инструмент

социальной эволюции биосферы, приспособления окружающей среды к задачам социального и экономического развития общественных групп и коллективов, в том числе к задачам государственного строительства, путем определения мест размещения и форм обеспечения безопасного функционирования социальных институтов, включая развитие личности посредством формирования комбинации архитектурных объектов различного назначения, адаптированных к социально-экономическим процессам жизнедеятельности. Следовательно, градостроительство нужно понимать как пространственную организацию человеческих сообществ разной величины и разной степени концентрации плотностных характеристик освоения пространства, а также разной степени комбинации функционально окрашенных пространственных ячеек, формируемых в процессе архитектурно-строительной деятельности.

**– Россия как цивилизация суши, как хартленд, по Х.Маккиндеру, издавна являлась объектом устремлений мировых геополитических хищников. Как эта интенция видоизменяется в неокOLONиальную эпоху с ее технологиями «мягкой силы» и управления «исподволь» после распада СССР и каковы возможности пусть непрямого противодействия этому накату на уровне управления простран-**

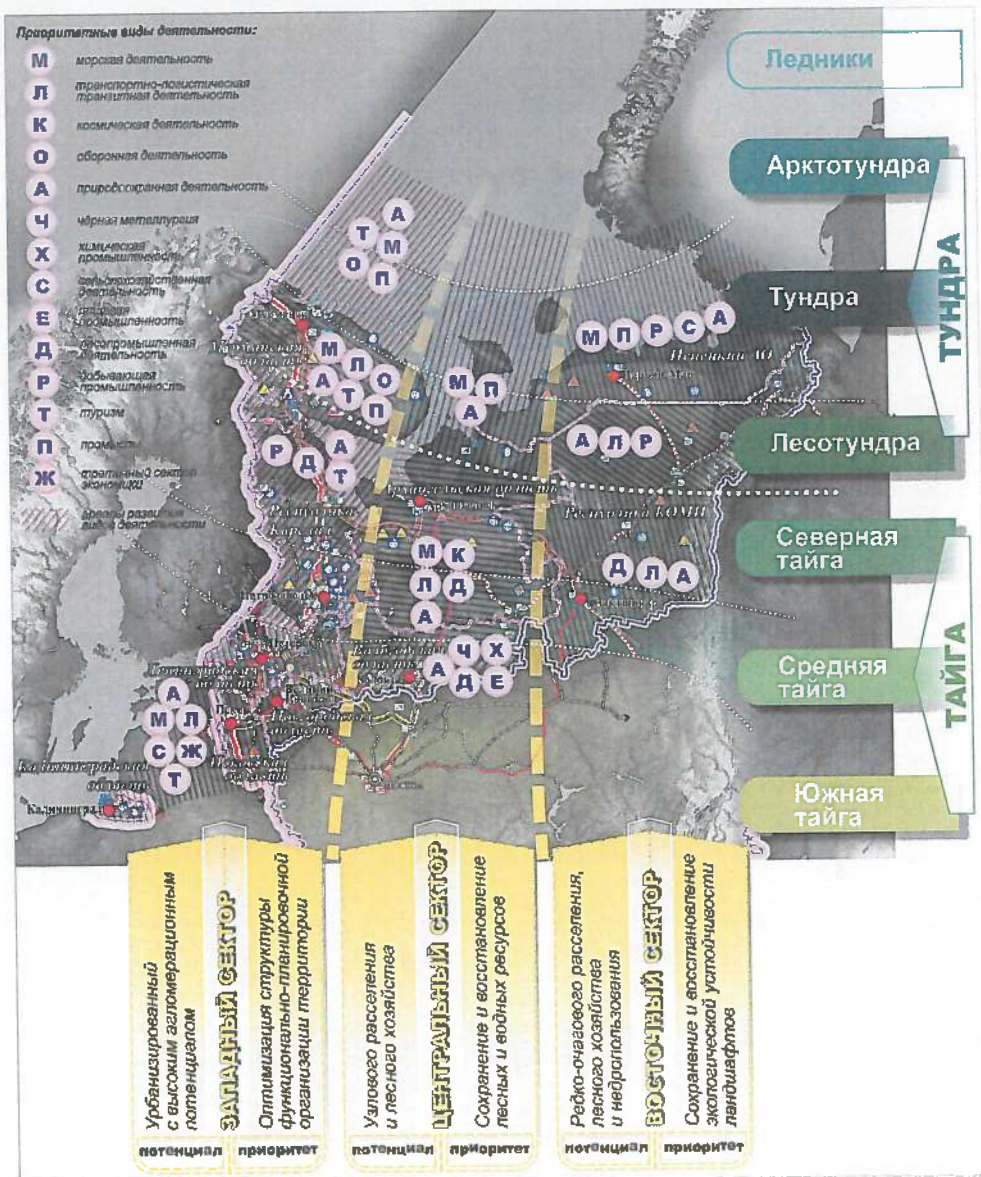
**ственным развитием нашей страны – искусственного, либо естественного – со стороны исторически сложившейся системы расселения?**

**АБ** Не буду сосредотачиваться на внешних интересах. Пространственное развитие сегодня подчинено интеллекту. Имеет смысл задуматься, чей это будет интеллект? Очень надеюсь, что у российского правительства хватит ума для того, чтобы не на словах, а на деле создать условия для развития своих территорий и талантов, которые еще продолжают рождаться в огромной стране. Если же не будут предприниматься меры..., то ничего специального «исподволь» делать и не придется...

Сегодня действительно нельзя утвердить схему расселения и производительных сил, однозначно указав, сколько и каких людей должно жить в этом и в другом городе или селе, нельзя распроцентовать людей по видам деятельности и распределить их по жилищным ячейкам, но создать условия для реализации схемы расселения, обеспечивающей не только сбережение существующей России, но и ее эффективное развитие, можно и нужно.

Необходимо принимать срочнейшие меры по «размосквичиванию» страны, о которых говорит со всех возможных трибун Ю.В.Крупнов. Необходимо строить межрегиональную и местную инфраструктуру, обеспечивать



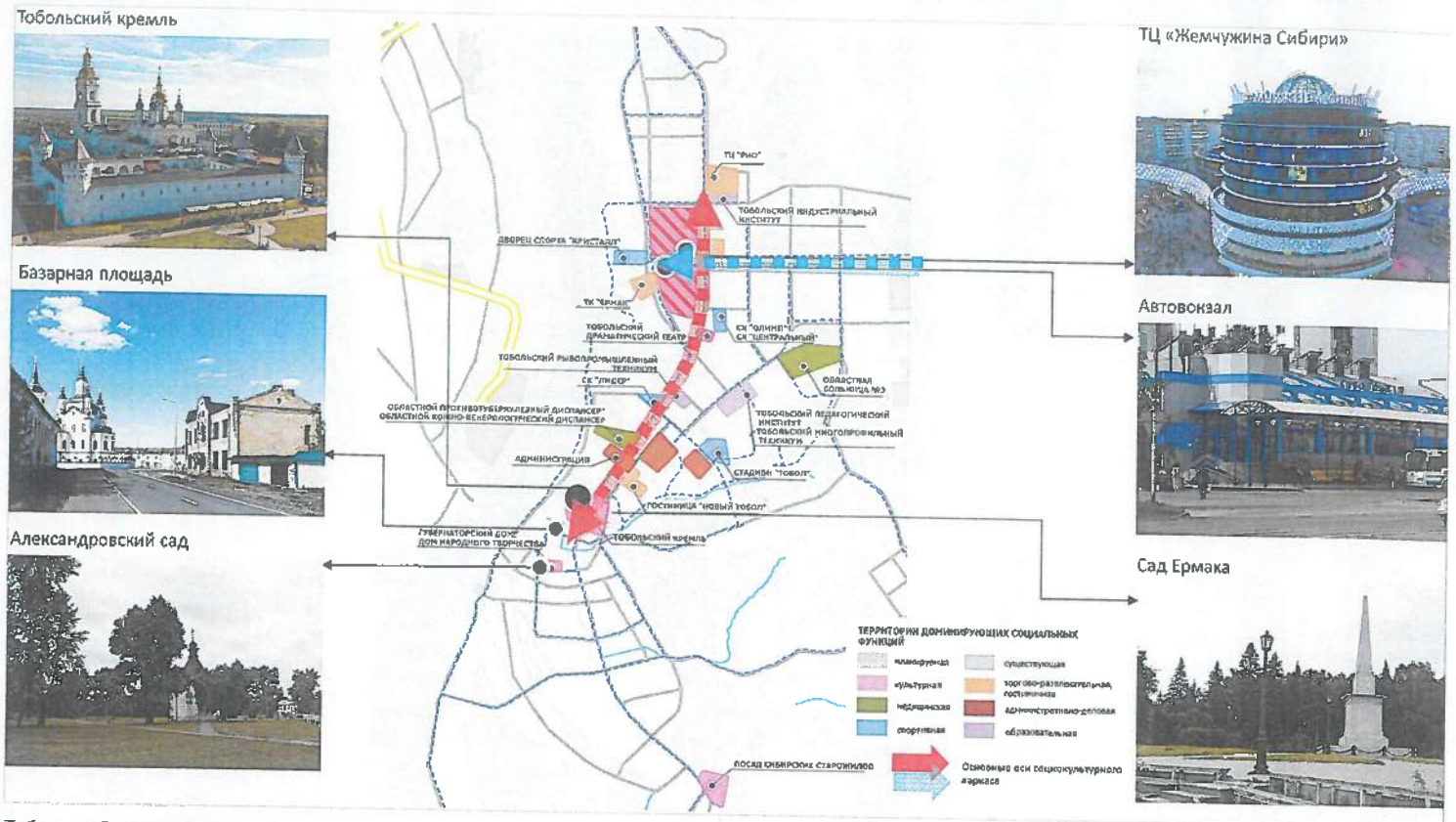


Анализ потенциалов и приоритетов пространственного развития СЗФО.  
 Авт. колл.: П.П.Спирин, С.Д.Митягин.

деньги, но и государственная воля, новые инструменты и методы. Проблема сегодня не в территориальном, а в стратегическом планировании развития страны. В XXI в. уже не работают эффективные в прошлом механизмы российского градостроительства – нельзя взять и построить город на болотах, нельзя построить новый Транссиб и другие города просто по приказу. Безусловно, пространственное развитие – это большая политика. Но эта политика работает уже несколько иначе. Россия – огромная страна. И ее всю нужно обустроить. В эпоху больших скоростей, мобильной связи и интернета людей невозможно удержать в неблагоприятных для жизни районах. Люди будут выбираться любыми способами. Останутся только старые и боль-

ные, слабые и безынициативные. Помните, в советское время был такой термин «выморачивание»? Так именовалась политика дожития, определенная генеральными планами для жилых территорий, находящихся в санитарно-защитных зонах градообразующих предприятий. Складывается впечатление, что сейчас происходит «выморачивание» почти всех российских территорий. Дальний Восток. Территориальное планирование и «дальневосточные гектары» живут своей жизнью. В нашем институте ИТП «Град» большой дальневосточный опыт работы, особенно в Приморском крае, в Амурской и Сахалинской областях. Как решается вопрос планирования «дальневосточных гектаров»? Никак! На прилегающих к Корсакову шикарных территориях люди одновременно с разработкой генплана, но

не глядя на него, выбирали все, что им как-то приглянулось. Вид использования «гектарысты» выбирали сами, независимо от градостроительных решений или от выбора соседа. Прежде чем начать судьбоносную задачу гектаров, нужно было запланировать возможности, обеспечить их инфраструктурой, прорисовать в документах территориального планирования, открыть эти возможности на известном сайте «Надальнийвосток.рф». Эффект был бы кратен тому, что получилось. При всех бонусах гектаров народ продолжает покидать Дальний Восток. Не так давно посетила город Большой Камень, там строится особая экономическая зона, стройка грандиозная. Вся строительная техника ежедневно и непрерывно едет по улицам разбитого городка. Все, что я запомнила про городскую среду: пыль, пыль и пыль!



Тобольск. Социокультурный каркас.  
ИТП «Град». Авт. А.Береговских, Р.Шлендер, А.Журавлева, Д.Мацаков.

Север. Ханты-Мансийск, Салехард, Лабитанги, Новый Уренгой и другие северные города не теряют население. Планирование и инфраструктурное развитие, социокультурная наполненность отличает эти города. Мне было странно услышать, что в Салехарде хорошо жить с детьми (там ведь мороз!). В северных регионах все социально значимые запланированные объекты (и регионального, и местного значения) строятся за счет регионального бюджета на основе согласованных документов стратегического и территориального планирования. И для всех детей есть места в музыкальных и художественных школах, школах искусств, шахматных дворцах и прочих интересных местах.

**СМ** С императорских времен и до наших дней задачи развития Дальнего Востока ос-

таются в перспективной повестке государства, для реализации которой страна не только не могла найти ни политических, ни экономических сил, но и достаточных трудовых, интеллектуальных, организационных, технических и технологических ресурсов. Современная система национальных проектов и отдельных отраслевых региональных программ, направленных на развитие Дальнего Востока, может оказаться эффективной и реализуемой при их комбинации в документах территориального планирования всех уровней, а также интеграции необходимых отраслевых инфраструктурных баз в комплексную региональную пространственную структуру, осуществление которой получит общегосударственный приоритет специальной комплексной программы оптимизации пространственного

распределения территорий опережающего развития, увязанных в единый региональный коммуникационный каркас. Реализационный потенциал территориального планирования может быть расширен в условиях кооперации элементов отраслевых инфраструктур в общерегиональную систему и подготовки соответствующей комплексной региональной программы. В этом свете эффективность территориального планирования и его государственная значимость усиливаются по мере интеграции вопросов пространственной организации отраслевых систем и обеспечения единства и целостности коммуникационной структуры.

**– Происходящая гиперконцентрация населения приводит к длинной цепочке следствий – неуклонному нарастанию**

**отрыва двух мегаполисов от петелтона российских поселений в рамках кривой степенной зависимости ранг-размер, уходу в историческое небытие, по разным оценкам, от 25 до 35 тысяч российских поселений, то есть свыше 25% от 140-150 тысяч по состоянию на 1990 г., утрате еще 10 тысячами населенных пунктов основных объектов инфраструктуры и др. Принято считать, что все это – результат имплементации неоллиберальной экономической модели. Что конкретно оказывается решающим фактором разбалансировки и деградации системы расселения – дерегулирование экономики, деиндустриализация, иницированная Минрегионразвития начиная с середины 2000-х гг. модель поляризованного развития, или управляемо-го сжатия?**

**АБ** Не разбалансировка системы расселения произошла. Не было сбалансированного развития страны ни в советское время, ни до него. Строем легче заставить ходить бедных и необразованных людей. Необразованные люди не смогут не то что строить современную жизнь, а даже поддерживать остатки прежней, а образованные люди не хотят быть бедными.

Региональной политики, которая бы бережно относилась ко всем российским регионам, которая учитывала бы особенности каждого региона, сегодня нет. Есть точечные государственные стратегические решения: олимпиада в Сочи; Дальний Восток; Крым. Для каждого из стратегических решений принимаются специальные федеральные законы. То есть по общегосударственным законам реализовать действительное развитие невозможно.

Местного самоуправления нет тоже. Трудно себе представить более жалкое существо, чем нынешнее местное самоуправление на уровне сельских поселений, которых в России около 20 тысяч. Могу предположить, что тысяч пять таких муниципалитетов с численностью населения менее 1 тыс. человек (в Омской области 171 такое сельское поселение). При этом в них есть представительный и исполнительный органы, главы, депутаты со всеми сопутствующими подразделениями. Полномочий только нет... Бюджетов нет... Но есть десятки обязательных документов планирования и программирования муниципального развития. Пустые документы. Зачем все это?

Градкодекс предусматривает абсолютно одинаковые требования к набору, составу и содержанию документов планирования, программирования, зонирования и плани-

ровки территорий как для Новосибирска – самого крупного муниципального образования в стране, так и для любой Сосновки или Березовки с населением в 500 или 1000 человек. Поправки к кодексу, вступившие в силу 31 июля 2020 г., передали ряд полномочий субъектам Российской Федерации, в том числе регионы могут корректировать содержание генеральных планов своих муниципальных образований. Но почему поправки коснулись только генеральных планов? Почему не разрешить регионам, которые зачастую финансируют 100% инфраструктуры в деревнях и селах, принимать единый комплексный план развития поселения, который бы включал в себя все необходимые решения? Экономия средств на разработку такого проекта очевидна – не менее 50%. Качество однозначно выше, потому что все решения согласованы друг с другом. Все решения элементарным способом можно вложить в региональную государственную систему обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД) и обеспечить мониторинг и своевременную перенастройку вкупе с корректировками бюджетов.

К чему я об этом? К тому, что территориальное планирование – это неотъемлемая часть государственного и муниципального управления, она не должна быть в составе градостроительной деятельности в том ее понимании, которое превалирует во всех обществах и структурах. Градостроительство – это про стройку. А планирование – это про жизнеустройство.

Причем на федеральном уровне полномочия в сфере территориального планирования переданы Минэкономразвития, а в регионах – нет. Во всех известных мне субъектах РФ территориальным планированием занимаются региональные Минстрои, которые, соответственно, подчиняются Минстрою России.

**СМ** Принятая социально-экономическая система даже без учета природно-климатических и физико-географических условий регионов естественным образом приведет к трансформации «социалистической» системы расселения и организации хозяйственной деятельности. Следствием этого процесса является депопуляция отдельных районов и гиперконцентрация населения в ряде мест. Неуправляемый процесс «естественного» преобразования экономико-расселенческой структуры России будет создавать периодически острые социально-экономические проблемы в разных регионах страны, связанные с общей деградацией системы расселения страны. Модель поляризованного развития должна базироваться

на Единой генеральной схеме организации производительных сил и расселения РФ, эффективность которой будет тем выше, чем точнее будут учтены все предпосылки и риски социально-экономического развития государства на предстоящий период и обоснованы сбалансированные и экологически допустимые оптимизационные модели региональных уровней пространственной организации.

**– Всевластие коммерческого девелопмента, ориентированного на строительство многоэтажных железобетонных домов (МКД), ведущее свою историю со второй половины 1950-х гг. и претерпевшее, по сути, косметические – не затрагивающие идеологическую рамку – усовершенствования, порождает ряд следствий: от той самой гиперконцентрации населения в отдельных локусах до искажения национального ландшафта и токсичности среды для среднего и малого строительного бизнеса. А.С.Кривов в этом ряду особенно выделяет наращивание запредельной плотности застройки (свыше 1000 чел. на 1 га) и перекос в направлении квартир малой площади (студии и 1-2-комнатные), что входит в очевидное противоречие с государственной установкой на повышение нормы жилой обеспеченности населения страны. То есть наиболее чувствительным оказывается удар по демографическому потенциалу страны? Речь идет по факту об угрозах и рисках национальной безопасности государства?**

**АБ** Александр Сергеевич из года в год справедливо говорит о все нарастающей опасности для государства, об устрашающей угрозе массового железобетона в среде жизнедеятельности. То, что происходит сегодня в сфере жилищного строительства, не имеет никакого оправдания. И дело вовсе не во всевластии коммерческого девелопмента, дело в государственной политике. Нужно создать такие условия для строительного бизнеса, чтобы ему было выгодно строить хорошее жилье, плохого в стране более чем достаточно.

Ущербность современного территориального планирования состоит в том, что оно отказалось от главного, от сущностного – от системы расселения и производительных сил. Жилье и экономика в территориальном планировании где-то за кулисами, за кадром. На первом плане инфраструктурное (обеспечивающее) развитие. Как можно планировать обеспечение неизвестно чего?



Как ни странно, но в Градкодексе, «заточенном на коммерческого девелопера», ничего нет про жилье. В генеральном плане жилые зоны фигурируют только на карте функциональных зон. А в качестве инструментов реализации генерального плана предусмотрены только три программы комплексного развития соответственно транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур. Программы реализации жилищной политики нет. Нет программ реорганизации, регенерации, реновации, реконструкции – как угодно можно назвать, но необходимо выработать государственную политику преобразования огромных жилых пространств, непригодных для жизни уважаемого государством населения. Решение этой глобальной национальной задачи может состояться только при разработке научно обоснованных, передовых инструментов и методов. Приведу пример. На днях обсуждали стратегию пространственного развития Тобольска с мэром и его командой. Так вот мэр сам выдвинул идею построить красивый район с индивидуальной и квартирной малоэтажной застройкой за муниципальные средства и переселять туда семьи из аварийного и непригодного жилья. Малоэтажное жилье дешевле – и больше нравится тоболякам.

**СМ** Сохранение приоритета многоквартирного и многоэтажного капитального строительства в жилищной сфере, основанного на социально-экономически и экологически неверных постулатах социалистического общества, в современных условиях сохраняющих риски государственной, общественной и личной безопасности, не является целесообразным для организации комфортной для жизни и благоустроенной среды населенных пунктов. Продолжение ресурсоемкого и энергетически неэффективного, высокочрезвычайно затратного железобетонного строительства, отягощенного к тому же минимизацией индивидуального «жизненного пространства», порождает высокую степень скученности населения не только в крупнейших городских агломерационных центрах – мегаполисах, но даже в малых и средних городских образованиях. Это вызывает необоснованно высокие муниципальные затраты на инженерное обустройство, подготовку и оборудование территорий, а также практически безнадежную борьбу с транспортными коллапсами и концентрированными негативными воздействиями на природные компоненты окружающей среды. В совокупности возникают условия, ограничивающие возможности осуществления целей важнейшего национального проекта «Жилье и го-

родская среда». Смена приоритета в жилищном строительстве с многоэтажного и высотного на мало-среднеэтажное снизит его стоимость, ускорит оборачиваемость капитала, сроки возведения зданий, обеспечит оптимизацию емкостных характеристик и иных параметров объектов социальной инфраструктуры, облегчит решение задач комплексного благоустройства застраиваемых территорий и возможность эффективного решения транспортных вопросов, создаст условия резкого повышения нормы жилищной обеспеченности в населенных пунктах страны.

**– В докладе обозначен ряд проблемных следствий продолжения политики – осмысленной или пущенной на самотек – пространственного развития страны последних десятилетий: от дальнейшей деградации системы расселения и нарастания стоимости энерго- и ресурсопотребления строительства и эксплуатации МКД до отсутствия массовых технологий реконструкции застройки при ограниченных сроках эксплуатации зданий и углубления несоответствия площадей квартир нормам жилищной безопасности. При сохранении принятой социально-экономической модели – это геосторическая ловушка? По ощущению, мы уткнулись в стену, добрались до конечной точки этого тупика?**

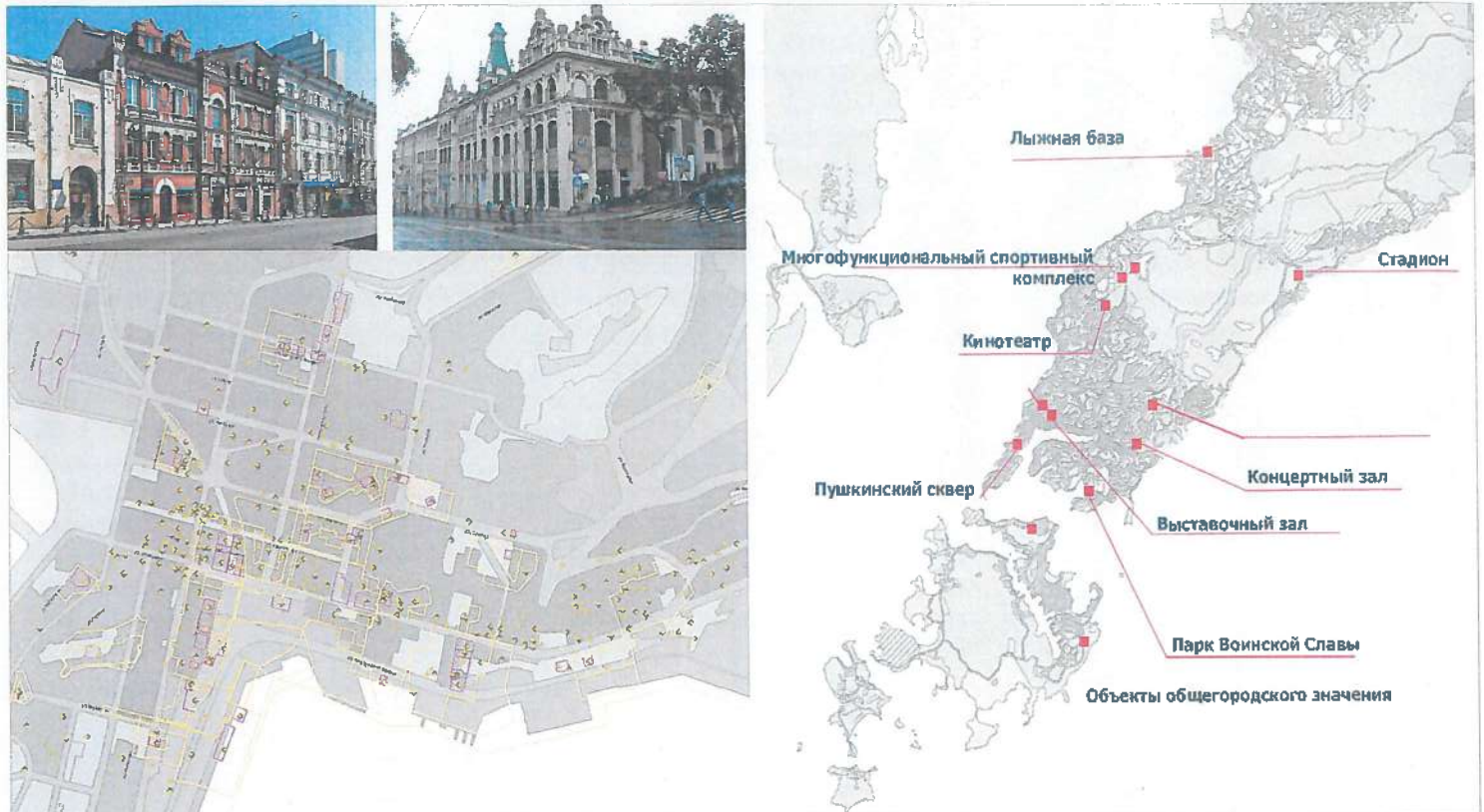
**АБ** Как можно говорить об осмысленном пространственном развитии страны, если и система расселения, и производство (всего, кроме оборонной промышленности и других суперстратегических сфер) отделены от государства, действительно «пущены на самотек». Трехуровневое государственное планирование занимается только инфраструктурой – транспортной, коммунальной, социальной, которая должна обеспечить прогнозируемое жилье и производство, в том числе инвестиционную коммерческую деятельность. Государственное планирование неповоротливо. Инвестиционная деятельность – легко настраиваемая, гибкая, чуткая ко всему происходящему в мире и стране, живая сущность. Но состоит эта сущность из множества независимых друг от друга элементов... Государственное планирование должно координировать инвестиционную деятельность, если хотите, манипулировать ею, в интересах граждан. Но ничего подобного не происходит. Жилье, производство, инфраструктура – неотъемлемые части пространственного развития, планирование которого – задача государственная.

Возьмите любой город. Средняя площадь строящейся квартиры крутится вокруг 20 м<sup>2</sup>. Ни в нормативах градостроительного проектирования, ни в генеральном плане, ни в правилах землепользования и застройки, ни в документации по планировке территории мы не можем задать параметры квартирографии. Как можно достичь целевых показателей национальных проектов по обеспеченности жильем («Жилье и городская среда») и приросту населения («Демография»), если государство не хочет регулировать основную задачу жизнеустройства – жилищное строительство и расселение своих граждан?

Один из способов улучшения названных проблем я вижу больше даже не в новом индивидуальном жилищном строительстве, а в преобразовании огромных городских территорий, занятых ветхим частным сектором, который до сих пор градоначальники мечтают снести и застроить высокими жильными многоквартирными домами. Но ведь этого не произойдет никогда. Во-первых, потому что столько МКД ни одному городу не надо. Во-вторых, выкуп участков – это дорого. И в-третьих (главное!), люди хотят жить в городах, но в своих домах и желательно поближе к центру.

Приведу пример. В генеральном плане Омска мы предусмотрели сохранение индивидуальной и малоэтажной жилой застройки на территории площадью порядка 3 700 га, что предполагает постепенное наращивание существующей жилой недвижимости от 2,3 до 4,2 млн м<sup>2</sup>. При том здесь может вырасти объем нежилой недвижимости (социальной и коммерческой) до 400 тыс. м<sup>2</sup>. Численность населения сегодня на территориях частного сектора – порядка 123 тыс. человек со средней жилищной обеспеченностью 24 м<sup>2</sup> на человека. Ожидается, что население вырастет до 145 тыс. человек, также произойдет принципиальное перераспределение рабочих мест.

**СМ** Конституция России не предусматривает ответственность государства за эффективную и рациональную пространственную организацию расселенческо-экономической системы. Замена этой государственной функции муниципальной задачей обеспечения комфортных условий жизнедеятельности населения не дает никаких решений на уровне общей пространственной организации страны. Все исторически накопленные особенности размещения производительных сил государства перетекли без какой-либо трансформации и регулировки в новую социально-экономическую реальность. С этим связаны процессы общей деградации систе-



Владивосток. Схема объектов культурного наследия. Схема объектов регионального значения. ИТП «Град». Авт. И.Стуканева, М.Протасова, М.Ефанов, А.Плотников.

мы расселения, рост затратной части ВВП регионов и страны в целом, депопуляция отдельных местностей, особенно сельских поселений, малых и средних городских образований, и в то же время гипертрофированный и ресурсонеобеспеченный, несбалансированный рост ряда административно-политических и экономических центров, а также районов, находящихся в благоприятных природно-климатических и хозяйственно освоенных зонах России. Стихийный неуправляемый процесс адаптации системы пространственной организации страны к современным социально-экономическим условиям только усугубляет неэффективность поддержания сохраняемой коммунально-бытовой системы при невозможности обеспечить действительно комфортные параметры жизни в городских и сельских поселениях страны, создает трудно разрешаемые экономические и социальные проблемы в растущих городских агломерациях, в которых вопросы реконструкции основных фондов разного назначения, транспортной и инженерных систем приобретают рискованную остроту. Это действительно тупикивая ситуация, выход из которой возможен только в результате смены приоритетов и балансировки структуры строительства объектов гражданской сферы.

**– Переход от государственной политики строительства МКД к ИЖС принято называть градостроительным маневром. В докладе прогнозируется требуемый в этом случае прирост земель под застройку на землях населенных пунктов с 3,47 до 6,3–6,5 млн га. Что позволит России всего-то догнать Францию (площадь которой сопоставима с одним из не самых крупных российских регионов) по площади застроенных территорий. Можно привести аналогичные данные по доле населения, проживающего в поселениях до 100 тыс. жителей, охватывающие семь стран. В той же Франции и Италии – свыше 80%, США и Германии – свыше 70%, Великобритании – свыше 60%, Украине – свыше 50%, России – 49%. При этом из каждого утюга мы слышим про то, что весь цивилизованный мир сбегается в агломерации – чего и нам велел. На самом деле, мы строго следуем траектории развития третьих и последующих стран – от Нигерии до Монголии. Это намеренная подмена?**

**АБ** То, что в градостроительную повестку стали включать ИЖС, конечно, хорошо. Но вызывает беспокойство, что речь часто идет о гектарах новой застройки, о площадях,

о квадратных метрах – не о городах и других населенных местах. Население сокращается почти во всех российских регионах, в упадок приходят огромные ранее застроенные территории, уже физически и морально устаревшие и требующие незамедлительного градостроительного преобразования. И это не всегда реновация, далеко не всегда нужно все существующее сносить, чтобы заново на этом месте построить в три раза больше квадратных метров. Нужна политика осмысленного мягкого преобразования, регенерации, реконструкции городских пространств. Нужно заниматься градоустройством – освоением новых и новых пространств.

Главное – не строить, а обеспечить комфортным жильем и комфортной разнообразной жизнью все население страны. В этом ключ к решению проблемы. В каком-то городе нужно будет построить много нового жилья. Где-то нужно провести глобальную реконструкцию. Многие города нуждаются в мягком преобразовании угнетенных территорий, занятых индивидуальными 1-этажными жилыми домами с частичными вкраплениями 2-3-этажных коттеджей и других основательных зданий. Эти территории невозможно перестроить в многоэтажные микрорайоны, собственники крепких новых до-



Зонирование территории Алтайского края по видам природопользования.

Авт. колл.: П.П.Спирин, С.Д.Митягин.

мов не продадут свои участки под снос. На таких территориях встречаются изумительные жемчужины невероятной исконной для этого места архитектуры, несущей память места в настоящее и будущее, отказываться от чего безнравственно и в чем-то преступно. Такими территориями нужно заниматься, тщательно изучая, просчитывая, проектируя варианты возможных изменений. Здесь могут прирастать жилые площади в два, а то и в три раза. Ведь современные регламенты ИЖС и малоэтажной застройки разрешают строить три этажа плюс мансарду. Эти территории часто сохраняют ценную квартальную планировку. Здесь могут вырасти архитектурно выразительные, насыщенные разнообразными видами коммерческой деятельности и городскими сервисами улицы, так как современный регламент способен предложить широкий спектр видов разрешенного использования.

Здесь уместно вспомнить прекрасный иркутский опыт, который начался со 130-го квартала и продолжается сейчас, переродившись в исключительно коммерческий проект «Иркутские кварталы». Суть проекта – комплексное перерождение безликой угасающей малоэтажной городской территории в насыщенное современное, экономически зрелое городское пространство. Авто-

ры проекта (А.Козьмин, С.Маяренко, Е.Григорьева и др.) выращивают новое и современное из найденного живого социокультурного пространства (сайт проекта – <https://irkkvartal.ru/>).

Также, конечно, необходимо комплексное социально-экономическое и пространственное планирование, включающее и механизмы реализации системы планируемых мер, в том числе и административно-правовые, и экономические, и технологические. Я не против местного самоуправления, но в сегодняшних российских условиях оно просто бессмысленно. Если нет никаких финансовых возможностей что-либо реализовать, то зачем это что-то планировать?

**СМ** Российская Федерация реально имеет уникальную возможность избежать участи стран так называемого «третьего мира», где беднейшее население концентрируется в крупнейших центрах, в которых складываются хоть какие-то условия существования. При государственном регулировании миграционных процессов и их адаптации с процессами развития экономической структуры возможна последовательная реорганизация узлов дисперсной системы расселения в зонально-сетевую. Такая форма обеспечит достаточный контроль географического

пространства России и при надлежащем инженерном и социальном обустройстве территории комфортные условия жизнедеятельности населения и эффективную организацию экономической структуры национального хозяйства в производственной и потребительской сферах. Она формируется на базе тщательно взвешенного и комплексного учета природно-географических, климатических, минерально-сырьевых, трудовых ресурсов, транспортного и социального потенциала регионов, оценки возможностей организации и развития глобальных, международных, межрегиональных рынков. Россия в зонально-сетевой системе расселения может получить перспективное расширение урбанизированных и культурно-обустроенных территорий, высокую степень транспортной и социальной связности всех видов населенных пунктов и их полное инженерное оборудование. Зонально-сетевая структура расселения и пространственной организации хозяйственной деятельности обеспечит альтернативу агломерационно-узловой дисперсной системе освоения пространства, повысит эффективность капиталовложений, позволит рационализировать их структуру и обеспечить включенность населенных пунктов в сохраняемые природные ландшафты, а также в целом

снизить концентрированные нагрузки на биосферные комплексы и заменить их рас-средоточенными, которые относительно легче вписываются в естественно-природные процессы и с их помощью локализуются и нейтрализуются.

**– Сегодня на смену стихийной разнонаправленности субъектовых и муниципальных политик должны прийти действия проектно-концептуального плана. Что должно найти законодательную фиксацию в документах стратегического планирования и программах территориального развития в рамках Основ государственной политики регионального развития, утвержденных в 2017 г. В вышеуказанном докладе приведены два кейса из разряда т.н. регуляторных песочниц, предполагающие кардинальный пересмотр векторов пространственного развития – в первом случае макрорегиона Балтийская Россия (С.-Петербург, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Калининградская области), во втором – региона Приморье, к югу (до п.г.т. Хасан) и востоку (г.Находка) от Владивостока. Градостроительным инструментом и там, и там служит т.н. города-архипелаги – микрогорода-посады с малоэтажной квартирной и индивидуальной застройкой, являющейся продолжением ландшафтов. Проблема в том, что такого рода мегапроекты, во-первых, долгоиграющие, а во-вторых, опасность в том, что их частичная реализация не принесет ожидаемого социально-экономического эффекта, что может скомпрометировать всю программу. В то же время, как известно, кризис как раз является лучшим временем для запуска такого рода сверхпрограмм. В данном случае ситуация небезнадежная с точки зрения реализационной перспективы?**

**АБ** К сожалению, основы государственной политики регионального развития остались в виде красивого и правильного декларативного документа. Они не получили воплощения в стратегических документах и тем более в документах территориального планирования. Стратегии регионов часто определяют исключительно экономические цели. Муниципальные стратегии в своем большинстве представляют собой стратегии деятельности местных администраций по реализации своих полномочий. Генеральные планы определяют виды, мощности и местоположение инфраструктурных объектов

с привязкой к соответствующим жилым, общественно-деловым и прочим функциональным зонам. Каждое инфраструктурное направление должно реализовываться через свои ведомственные программы. Добиться при такой системе планирования согласованности жилищного, производственного и инфраструктурного развития практически невозможно. Колоссальные усилия прилагают регионы и муниципалитеты для обеспечения т.н. синхронизации стратегического и территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, но тщетно.

Можно попробовать реализовать новые подходы к планированию, используя полностью, данные субъектам РФ поправками к Градкодексу, вступившими в силу 31 июля 2020 г. Суть предлагаемого нового подхода заключается в перемещении акцентов пространственного планирования из документов территориального планирования в региональные и муниципальные стратегии социально-экономического развития. Активным передовым регионам и городам предлагается воспользоваться отсутствием строгих требований к составу и содержанию стратегий и принять комплексные стратегические документы, определяющие цели и целевые показатели по всем направлениям социально-экономического и пространственного развития на основе выявленных региональных и городских ценностей. Такие стратегии нужно широко и глубоко обсуждать, вовлекать в их разработку максимальное количество заинтересованных лиц из всех слоев и сообществ. Такие стратегии могут утвердить основные каркасы пространственного развития: транспортно-планировочный; социокультурный; водно-зеленый; экономический. При этом региональным законом из состава генерального плана будут исключены карты размещения объектов местного значения, будет принят порядок их объединения со всеми программами комплексного инфраструктурного развития. Взамен существующих отдельных и несогласованных между собой программ будет принят единый комплексный план инфраструктурного развития, создание которого может быть в форме цифровой модели управления развитием территорий.

**СМ** Переход к зонально-сетевой системе расселения как к административно регулируемой естественно нуждается в планировании, проектном сопровождении и программном обеспечении. Очевидно, что эффективность такой системы должна быть наглядно подтверждена или опровергнута.

С этой целью выбор регионов-примеров необходим. Обоснование целесообразности формирования межрегиональных зонально-сетевых систем пространственной организации может быть сформулировано и планировочно подтверждено в документах стратегического и территориального планирования. Важным критерием выбора территорий для проверки идеи является плотность освоения пространства, характер преимущественной застройки, которую можно интегрировать в расчлененные сельско-городские образования с малоэтажной квартирной и индивидуальной застройкой, планировочно подчиненной и вписанной в ландшафт. Посуществу, речь может идти о подготовке стратегического документа формирования зонально-сетевой структуры пространственной организации на выбранных территориях, объединяющего целевые установки желаемого характера среды и инструменты территориального планирования в сохраняемых ячейках плановой структуры ландшафта. Таким образом, в проектном решении будут выполнены приоритеты ряда средоформирующих национальных проектов, показана их взаимосвязь, возможность и эффективность интеграции.

**– В настоящее время институт функционального зонирования подвергается жесткой критике как атавизм модернистского градостроительства. Горячие головы в качестве альтернативы видят иные способы – нефункционального – зонирования. В частности, апеллируют к опыту экологов – т.н. методу трансекты. В докладе же предлагается придать функциональному зонированию расчетный характер – в логике: от целевых показателей национальных проектов и программ к наиболее вероятной типологии объектов жилья, социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры, производственных объектов – и далее, на основании ожидаемого спроса на типологически различное жилье, к оценке потребности в территориях различного назначения. Как вы считаете, функциональное зонирование сохраняет перспективу выживания?**

**АБ** Продолжая тему предыдущего вопроса (ответа), скажу, что в предлагаемой мной экспериментальной и возможной в рамках уже действующего законодательства парадигме генплан превращается в карту функционального зонирования и карту границ населенных пунктов. Нужен ли такой генеральный

план, большой вопрос...

Впрочем, корень зла не в функциональном или нефункциональном зонировании, а в отсутствии комплексного подхода в существующей системе планирования. Повторюсь, причина в разорванности жилищного, производственного и инфраструктурного планирования. Государственно-муниципальная система планирует только развитие инфраструктуры, все остальное отдано якобы свободному рынку. Однако рынок живет сегодняшним днем. Рынок производит тот продукт, который покупают сегодня. Рынку все равно, как будут развиваться демографические процессы, как созданное социокультурное пространство будет действовать на психологию жителей создаваемых монотонных полигонов жилых квадратных метров. Ответ «спрос рождает предложения» меня не убеждает. Государство, заинтересованное в своем развитии, должно нести ответственность за качество жизни в стране, должно создать условия для выращивания лучших городов, производящих лучших умнейших и талантливейших людей. Если поставили стратегические цели, давайте создавать механизмы их достижения. И я, конечно, не говорю о возврате полного государственного регулирования. Я считаю важнейшим государственным делом (если хотите – долгом) создание и развитие института пространственного развития на принципах солидарности и уважения с включением научных и профессиональных сообществ, всех бизнесов, населения и власти. Нужно искать, находить и выращивать новые модели развития. Серьезным ограничением здесь выступают жесткие законодательные требования. Поправки, принятые 31 июля, только лишь показали регионам, что «спусковой курок» существует, но на него еще не нажал законодатель, выстрела еще не произошло, так что и прорыва пока ждать не приходится.

**СМ** Функциональное зонирование является сущностью градостроительного проектирования. Оно восходит к доисторическому периоду организации среды обитания и деятельности активности первичных социальных групп. Заменить функциональное зонирование как проектный метод оптимальной пространственной организации на исследовательский метод трансектного изучения видового состава содержания какого-либо объекта вряд ли возможно. В то же время для каждого градостроительного объекта его функциональная структура должна получать в процессе проектирования расчетно обоснованные параметры отдельных элементов. В градостроительной

проектной практике расчетно-обоснованное сочетание функциональных зон в состоянии обеспечить достижение устойчивости градостроительных структур, их сбалансированное функционирование в течение всего жизненного цикла градостроительного объекта, несмотря на то, что под воздействием внутриобъектных и внешних факторов параметры функциональных зон и условия их сочетания могут трансформироваться вплоть до полной смены, отражающей характер перемен в части пространственной организации и назначения объекта и его частей. Просто функциональное зонирование из планировочного инструмента градостроительного проектирования переходит в инструмент пространственной организации среды жизнедеятельности Общества.

**– В докладе присутствует еще одна законодательная инициатива – имеется в виду введение института градостроительных зон развития, охватывающего три уровня. Пример первого, макрорегионального уровня – вышеупомянутый мегапроект переформатирования Балтийской России. Второго, регионального – тот же мегаполис-архипелаг Владивосток, или мегаполис российского усадебного жизнеустройства, по сути, новый тип расселения. Третьего, муниципального, предполагает концептуальную проработку тех или иных характерных градостроительных ситуаций в поселениях и городских округах – например, при реконструкции многоэтажных жилых зданий, производственных зон или исторических центров. Таким образом, можно говорить о легализации упраздненной эскизной стадии – в области объемного проектирования, только в данном случае речь идет о градостроительстве и территориальном планировании?**

**АБ** Не думаю, что речь идет о возврате эскизной стадии. Скорее, наоборот, об отказе проектирования исключительно формы, размеров, параметров городов и их частей. Речь идет о целостном планировании градостроительства, понимаемого как единство социального, экономического и территориального. А.С.Кривов говорит о «градостроительном обустройстве жизни граждан». Конечно, я всецело поддерживаю названную инициативу по созданию градостроительных зон развития. Самое главное, что нельзя допустить установления жестких требований и порядков в Градкодексе к преобразованиям в пределах этих зон. Мы можем получить еще одно плохо выполненное законодателя-

ми «упражнение» наподобие многочисленных вариаций «комплексного развития территорий», «развития застроенных территорий», «комплексного и устойчивого развития территорий».

**СМ** Несмотря на то, что Градкодекс не предусматривает эскизной стадии для территориального планирования, тем не менее в практике подготовки документов достаточно широко используется предварительная подготовка такого документа, как концепция, причем могут рассматриваться разные варианты решения. Особенность территориального планирования состоит в отображении местоположений объектов капитального строительства федерального, регионального и муниципального значения в документах соответствующего уровня. Перечни этих объектов, их расчетные параметры и некоторые характеристики, в том числе административное местоположение, переходят в территориальное планирование из стратегий социально-экономического развития и пространственной организации Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Этот механизм может рассматриваться как условие обеспечения устойчивости и сбалансированности систем социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры для муниципальных образований.

**– В последнее время внутри профессии регулярно обсуждаются организационно-управленческие вопросы, связанные с переформатированием проектно-строительной отрасли, распыленной по нескольким министерствам, с подготовкой и утверждением нового Градкодекса и Закона об архитектурной деятельности и др. Сегодня весь мир, Россия в том числе, пребывает в критической точке развития. Появляется исторический шанс или, напротив, в такой ситуации власти не до архитектуры и градостроительства?**

**АБ** Именно сейчас, когда страны и города конкурируют за людей, а люди выбирают города для своей лучшей жизни, власти должно быть до городов, до градостроительства в смысле градоустройства, до архитектуры полезной, прочной и красивой.

Что касается региональной и градостроительной политики, я считаю, что на уровне государственного регулирования нужно отделить планирование развития регионов и городов от строительства. В систему планирования войдут стратегическое социально-экономическое, пространственное и бюд-



Тюмень.

Водно-зеленый каркас. Планировочный каркас.

Общественно-деловой диаметр.

ИТП «Град». Авт. И. Стуканева, М. Ахметгареев, А. Петрук, А. Плотников, К. Васенко.

жетное планирование, включающее жилищные, инфраструктурные и инвестиционные направления. Строительство и ЖКХ включают в себя весь жизненный цикл объекта капитального строительства – от образования (приобретения) земельного участка до ввода объекта капитального строительства, на нем возведенного, в эксплуатацию с последующей его утилизацией.

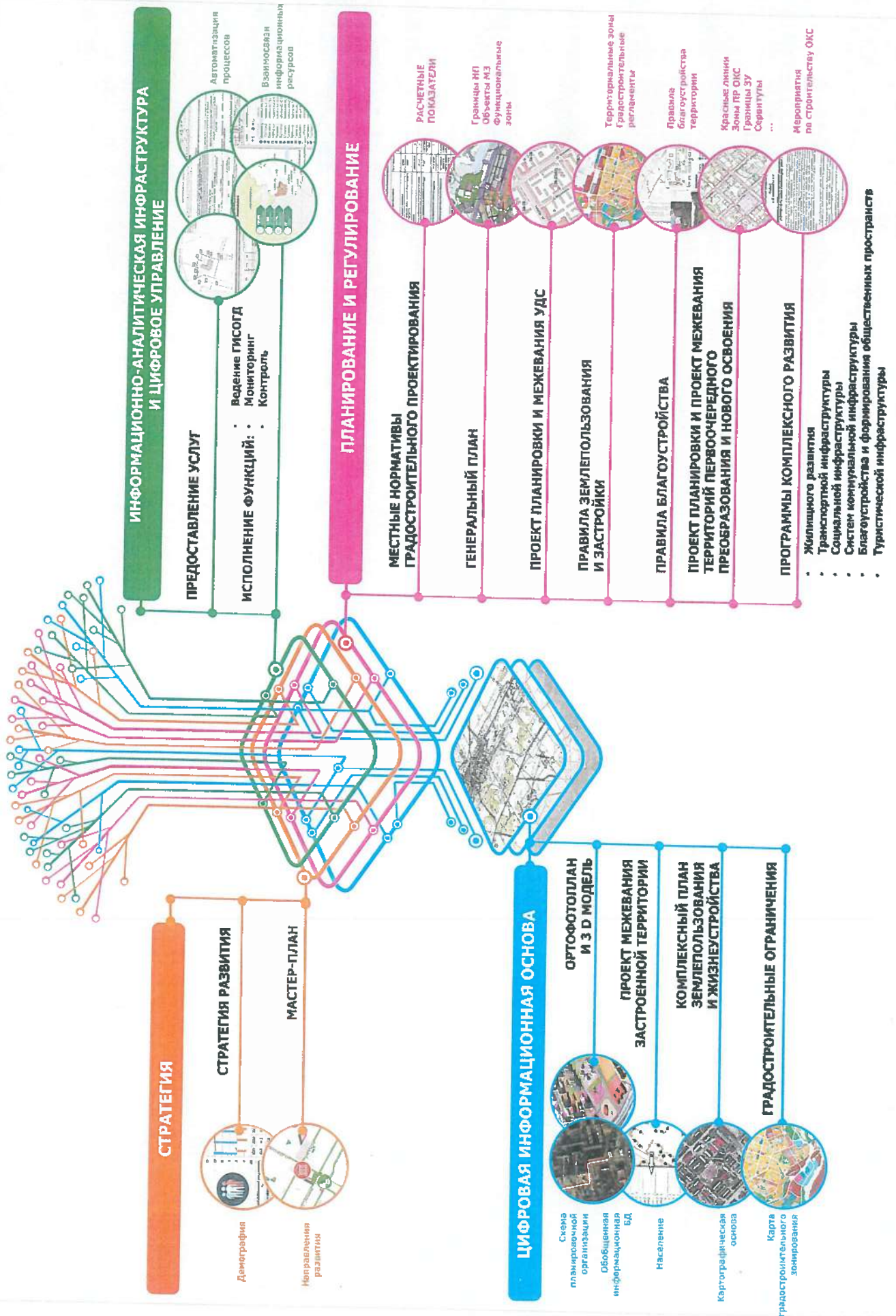
Я вполне допускаю мысль об объединении в одном законе вопросов стратегического планирования, территориального планирования и зонирования, программирования жилищного, инфраструктурного и инвестиционного развития. Градкодекс же нужно преобразовать в строительный или в закон «О строительной деятельности и жилищно-коммунальном хозяйстве». Закон об архитектурной деятельности может влиться в строительный закон, что обеспечит жизнестойкость архитектуры как деятельности, если в период разработки закона архитекторы и строители договорятся о правах и обязанностях.

Все действующие документы планирования, зонирования и планировки следует упразднить, заменив их на объектно-ориентированную модель, на цифровую информационную модель управления развитием территорий (ЦИМ УРТ) регионов и муниципальных образований. ЦИМ УРТ строится на основе данных, методов и технологий. ЦИМ УРТ включает четыре компонента: стратегия; основа жизнеустройства; планирование и регулирование; оперативное управление. Стратегия обеспечивает пересчет от стратегических целевых показателей к целевым показателям территориального планирования в сравнении с фактическими (существу-

ющими) показателями, которые позволяют получить основа жизнеустройства, включающая объективные данные о современном состоянии территорий, недвижимости, населении, социокультурном пространстве и экономике. Оперативное управление осуществляется посредством применения методов реализации различных сценариев управления развитием территорий. ЦИМ УРТ обеспечивает постоянный мониторинг пространственных изменений и отвечает на вопросы «а что если?». Технологии обеспечивают взаимную согласованность решений и автоматизацию предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительства, получения информационно-аналитических справок для всех заинтересованных лиц, в том числе через открытый портал в сети Интернет. Идею создания ЦИМ УРТ мы опубликовали на сайте АСИ как сильную идею для нового времени (<https://idea.asi.ru/improject-48/ideas/2048>). Муниципалитеты нужно укрупнять, оставив одноуровневое местное самоуправление: городские и муниципальные округа. Целью создания такой дробной системы муниципальных образований было приближение власти к народу, приближение муниципальных услуг. Цель достигнута – в каждом поселении есть МФЦ, услуги можно получать через Интернет. Очное общение минимизируется.

**СМ** Градостроительство в правовом поле Российской Федерации понимается весьма упрощенно как размещение объектов капитального строительства, для чего в документах территориального планирования сохранилась позиция обоснования решений. В эту позицию попадают сведения об

объектах, ранее внесенных в программы социально-экономического развития, которые в свою очередь уже не имеют проектных обоснований. Таким образом, градостроительство фактически отстранено от пространственной организации страны. Эта задача отдана экономическому сектору государственного управления. Оптимизация и адаптация системы расселения страны к новым экономическим условиям также не рассматривается ни в одном градостроительном документе и естественно не реализуется ни в каких формах. Размещение объектов капитального строительства, связанных с устранением дефицита в каких-либо сферах социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, может улучшить условия жизнедеятельности населения, но не в состоянии трансформировать систему расселения в каком-либо направлении. Фактическое отсутствие в государственном устройстве России административной исполнительной структуры, профессионально ответственной за эффективную пространственную организацию страны, учитывающей особенности природных условий, социально-экономической ситуации, распределения основных фондов производственного и гражданского назначения, наличие трудовых и экономических ресурсов, эффективных видов природопользования и состояние окружающей среды, задачи и возможности социально-экономического развития, снижает потенциал управления реализацией задач национальных проектов и достижение поставленных целей, обеспечения национальной и продовольственной безопасности, экономического, технологического и культурного развития.



Цифровая информационная модель управления развитием территории.  
 ИТП «Град». Авт. А. Береговских.