

Планирование кончилось, да здравствует планирование!

Александр Антонов

Часть первая. Практики неограниченного расширения

Каковы исторические особенности территориального и пространственного планирования в России? Какие задачи оно ставит?1

Освоение территории в России имеет прежде всего военно-оборонное значение. Петербург был основан Петром не потому, что там хороший порт для торговли, а как крепость. Это опыт постоянного расширения, соответственно планирование исторически сложилось как предварительная стадия для строительства, и до сих пор оно – административный элемент процесса строительства. И это наследие Российской империи и советского времени, когда не было Министерства архитектуры и градостроительства, а был Минстрой, который в 1997 году был ненадолго расформирован, а затем в 2013 году возродился. И планирование сегодня остается инструментом достижения целей, поставленных Минстроем.

Воплощением этой особенности территориального расширения является планирование и создание новых городов. Те «новые» города, которые планируются сейчас (на конец 2021 года), не совсем новые. Например, новый алюминиевый завод построен в небольшом городе Тайшет Иркутской области. На вторую очередь максимум работников – это 3200 человек. Сейчас запущена первая очередь, где-то 1000 работников нашли в городе, и 1500–1600 нужно еще привлечь. Это один из ключевых новых заводов РУСАЛа, всего у РУСАЛа 5–7 заводов по 3000 человек. Но это не новый город. Это моногород, где есть один основной работодатель. А так у моногорода есть две основные функции – транспортный узел и завод. Сейчас в городе живет 33–35 тыс. человек, он может вырасти до 40 тыс. – небедный самостоятельный город при хорошем производстве. Если бы город был совсем новым, то это был бы научно-производственный комплекс с поселком на 10 тыс. человек. При этом у моногородов, которые в мировой прак-

Александр Антонов, ISOCARP, независимый эксперт по городскому планированию.

E-mail: alexander.antonow@gmail.com

Интервью посвящено переменам, произошедшим в сфере планирования в России за последние десятилетия, а также устройству этой сферы. Обсуждаются исторические особенности территориального планирования в России и господство в нем экономических мотивов над пространственными. Освещается законодательная сторона планирования, в частности особенности устройства и работы генеральных планов и возможные альтернативы. В заключение доказываем, что проблемы реалистичности генплана и сохранения стратегических целей в череде вносимых в него изменений требуют привлечения «третьей силы», помимо планировщиков или заказчика, – граждан и общественных структур.

Ключевые слова: планирование; генеральный план; муниципалитет; градостроительство

Цитирование: Антонов А. (2022) Планирование кончилось, да здравствует планирование! // Городские исследования и практики. Т. 7. № 3. С. 81–90. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202281-90>

1. Беседа состоялась в декабре 2021 года. Беседовала Анна Алимпиева, подготовка текста – Наталия Волкова.

тике называются чаще добывающими, есть огромный пласт проблем, поэтому странно пытаться развивать эту тактику. У нас уже сейчас есть от 400 до 500 добывающих моногородов, или половина городов в стране, но нигде в мире, даже в Китае, моногорода не составляют столь значимой доли от общего числа городов.

Расширение связано не только с историческим увеличением территории страны, но и с развитием строительной отрасли: действующий Градостроительный кодекс и генеральные планы городов заточены на расширение строительства и планирование объектов местного значения. А таких понятий, как снос, ликвидация, консервация или трансформация объектов местного значения, в генеральных планах нет. Есть только реконструкция. Но о том, что значительной части территории страны в перспективе нужен снос, речи не идет.

Другим аспектом расширения строительства стало развитие жилищной сферы. «Институт экономики города» (ИЭГ) в начале 2000-х годов предположил, что у горожан скопилось много денег, которые они готовы потратить на жилье. И российское градостроительное законодательство стало создавать пространство и условия для развития жилищного строительства. С момента принятия Градостроительного кодекса в декабре 2004 года идет непрерывная попытка научиться жить с этим законодательством. Но сейчас ситуация пришла к абсурду. Градостроительный кодекс по форме остался тем же, но по сути он абсолютно поменялся. В результате сейчас устанавливаются волюнтаристские цели, они реализуются, а затем изучается, как это все работает. Вскоре может закончиться и история с ипотекой под жилье как основным способом финансирования строительства, и тогда в центре внимания окажется другой тип объекта, например общественные пространства или что-то еще.

Последние 30 лет были временем реформ. Как менялась практика планирования в этот переходный период? Сложился ли устойчивый тренд или скорее были маятниковые движения? Словом, куда мы в итоге перешли?

Моя карьера градостроителя началась еще в 1990 году. После распада СССР первые 2–3 года была советская инерция: мы планировали, считая себя демиургами, которые определяют правильное будущее

городов и регионов, исходя из благородных целей и взвешенного взаимоотношения между разными типами инфраструктур. К 1995 году такой тип планирования закончился, специалисты ушли в бизнес, в торговлю. Параллельно в разных городах начался разрозненный поиск собственных подходов. Важную роль в этих поисках сыграла технология – геоинформационные системы (ГИС), обработка спутниковых снимков, кадастровая система, учет земли. Постепенно планирование сфокусировалось на распределении земли и попытках ее поделить.

Тогда, в середине 1990-х, мы скорее не планировали, а пытались разобраться в сложившихся отношениях – не было понятно, что происходит. Но парадокс в том, что мы застряли в этом переходном периоде инвентаризации и не осознаем этого; спустя 30 лет все еще остается непонятным, куда идем. Вроде есть частная земля, но есть и особые случаи, когда землю у частного собственника можно забрать в благородных целях, причем эти цели связаны не со строительством инфраструктуры, а с эстетическим видом участка или строений. Если земля частная и владелец платит налоги, то эстетика никого не должна волновать. Возможно, надо придумать такие финансовые инструменты, которые будут стимулировать собственника изменять свою собственность, улучшать или продавать. Однако вместо экономического решения появляется организационное – раздать землю государства частным собственникам. Это промежуточное решение, но оно закрепляется, и мы застреваем в переходном периоде. Надо определиться – чего мы хотим? Может быть, четкой красной линии, чтобы слева от нее были земли общего пользования, а справа – частного? Или мы хотим часть земли в виде третьего типа, странной собственности, которая принадлежит непонятно кому, как, например, земля под многоквартирным домом или такой уникальный российский объект, как внутриквартальный проезд? Но с этим типом собственности возникают также проблемы с учетом: вроде бы участок стоит на кадастре, но можно, чтобы и нет.

В результате возникает беспорядок с землей – проблема, которую все стараются не замечать. Так, в любом российском городе мы можем найти участки, которые разграничены согласно решениям муниципальных или иных властей лет двадцать назад и уже не обладают правовым статусом. Эти решения перекрыты

другими решениями, а кроме того, есть большое количество неразграниченных территорий. И хотя в градостроительное законодательство уже 15 лет зашито право частной собственности, основной вектор развития городов – это раздача земли под застройку, ничьей, «государственной» земли. Мы часто слышим, что девелоперы заявляют о «нехватке земли под строительство». Но нигде в мире нет свободных, ничьих участков для строительства – они приобретаются на земельном рынке, и их стоимость может превышать 50% последующей стоимости построенного объекта. В России же власти до сих пор считают, что должны землю предоставить и обеспечить инфраструктурой. В результате этого организационного решения – раздачи земли – единственной целью планирования стало обеспечение работой строительного комплекса. При этом при строительстве жилья в приоритете оператор строительного процесса, а роль собственника, ответственного за последующую эксплуатацию, размыта. Государство вместе с девелопером принимает решение за собственников, какое жилье они будут иметь, каким будет его качество.

Надо отметить еще один фактор, который работал последние десятилетия. У нас была огромная свобода для экспериментов, в том числе экономическая и пространственная. Эксперименты часто не приводят к хорошему результату, но никого это не волнует, все анализируют их отрицательные результаты. И когда что-то не получилось, всегда есть возможность придумать новый подход и пойти в другую сторону. Например, в настоящей редакции Градостроительного кодекса вычеркнули 10 статей, или 40 страниц, которые ввели в 2016 году с описанием инструмента «Комплексное и устойчивое развитие территории» (КУРТ). Но этот инструмент не дал результатов, и в 2020 году вместо него ввели «Комплексное развитие территорий» (КРТ). Вроде бы новый инструмент, новые возможности, новые перспективы, хотя сильных отличий от КУРТ нет.

Чем прежде всего определяются территориальные стратегии и планирование городов? Экономическое или пространственное развитие?

Дело в том, что планирование городов – это необязательно вопрос государственный, тут есть важная экономическая со-

ставляющая. До революции размещение предприятий, индустриализация и освоение Урала были отданы коммерсантам. Где появиться промышленным предприятиям, решали коммерсанты. В советское время процессами стало управлять государство. Эти решения основывались на научном подходе и попытках поддерживать безопасность за счет того, что предприятия надо а) рассредоточить, б) отодвинуть от границ подальше. Сегодня такой установки нет, и, когда инициатива возвращается к коммерсантам, появляются интересные вещи.

Хотя в России сейчас либеральная модель в городском развитии, она подходит к своему концу. Ее основная идея в том, что городское развитие напрямую связано с поиском инвесторов. И акцент на поиске инвесторов делает необходимыми постоянные изменения документов, генерального плана, Правил землепользования и застройки. Все оправдывается благими намерениями: как же так, есть инвестор, который хочет вложить деньги, а мы его не пускаем потому, что генеральный план этого не предусматривает, мы с каждым днем теряем деньги. А поскольку эти аргументы звучат на федеральном уровне, то все развитие выстраивается как цепочка инвестиционных проектов, где слова о климатических изменениях остаются далекой перспективой. Развитие городов тесно связано с глобальной экономикой и участием в ней на государственном (национальном) и локальном уровнях. В то же время как определить городскую экономику, когда нет налоговой базы и город сам себя не содержит, остается непонятным, потому что у города нет самостоятельного бюджета и нет независимости в принятии решений.

В глобальном масштабе есть две страны, которые имеют схожую с Россией структуру пространства, – это Австралия и Канада. Они выбрали путь проживания и развития наиболее комфортной по климатическим, а не по экономическим условиям территории. Хотя Австралия – добывающая страна, где есть много полезных ископаемых, они могли бы вокруг шахт построить города типа Норильска, но не стали этого делать. Возможно, дело в том, что у них в этих местах нет воды, а в Сибири или на Севере просто холодно, без воды существовать сложнее. И при этом у нас пространственное развитие следует не за социально-экономическим развитием, а формируется по отраслям, которые определяет государство. Страте-

гия пространственного развития РФ написана как экономическая стратегия, где вся пространственная часть сведена к картинкам-иллюстрациям.

Вы упомянули, что в начале 1990-х в городах начали экспериментировать с планированием. А как обстоят дела сейчас? Что мы знаем о планировании на местах?

Отличительная черта российского планирования – в России нет субъекта, который бы занимался исследованием происходящих процессов, не видна университетская и академическая наука. Историческим исследованием городов занимались не университеты, а научно-исследовательские институты (НИИ), но и теперь в иерархии задач университетской науки исследование территорий и городов занимает далеко не первое место. И в результате мы не знаем, что такое современные российские города. В советский период какой-то анализ был частью разработки и реализации генерального плана города, но решение конкретных управленческих задач чаще всего превалировало над анализом. Если геологи нашли месторождение, то ставится задача построить рядом город – что тут анализировать? Распланировали бульдозером – вода здесь, канализация здесь, роза ветров такая, сетка улиц такая, такие микрорайоны – город есть. Всего таких городов построено в Сибири несколько десятков. Когда в постсоветское время возникла нужда в новых нормах, было два простых пути. Либо экстраполировать представления, которые сложились 30 лет назад (то есть в 60-е). Либо, наоборот, взять «правильное» представление из-за границы и перенести его сюда. Поначалу пошли по первому пути, но позже усилиями урбанистов европейские города и сложившаяся там практика становятся идеалом и некритично переносятся на российскую почву. И мы слепо следуем примерам Амстердама и Копенгагена, перенося их дословно в «Стандарт комплексного развития территории».

Но мы не знаем не только свои города, но и что у нас происходит в области планирования и регулирования. В 2019 году рабочая группа при Министерстве эконо-

мического развития РФ, куда я входил, проводила анализ происходящего в градостроительной сфере, из которого стало ясно, что никаких академических исследований реализации и исполнения генеральных планов в российских городах нет. А если посмотреть на прогнозируемый рост населения России, который заложен в генеральных планах (суммарно 15–20 млн человек на ближайшие 20 лет), то становится понятно, что они создают свою реальность, не имеющую отношения к действительности (см. исследование Высшей школы урбанистики им. А. А. Высокоского²). Это вообще другая, виртуальная страна, основу которой составляет семья с тремя детьми. С анализом практики применения Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) ситуация еще хуже. Потому что применение ПЗЗ находится в ведении не Минэкономразвития, а Минстроя, и он вообще не ведет никаких аналитических исследований этого инструмента. И вся аналитика того, как действуют ПЗЗ в России, появляется в Высшей школе урбанистики и сводится к ПЗЗ Перми, потому что ее делают люди, стоявшие у истоков ПЗЗ Перми 10 лет назад, – Андрей Головин, Татьяна Гудзь. И они с грустью смотрят на то, что получилось в итоге сегодня, и описывают это. Но этого очень мало. Как живут ПЗЗ в остальной тысяче городов России, как работают ПЗЗ, как работают их отдельные показатели – этих вопросов никто не задает³.

Часть вторая. Документы

Чем регулируется законодательная сторона планирования и какие подводные камни там есть?

У нас есть градостроительное законодательство. Генеральный план – это нормативно-правовой акт, хотя это утверждение спорно, по мнению отдельных специалистов. Это элемент законодательства. Либо ты живешь по закону, либо ты живешь по решениям Градостроительной земельной комиссии (ГЗК). И если ты живешь по закону, то ты его либо соблюдаешь, либо не соблюдаешь. Это выясняется в суде, где судья должен открыть закон

2. Гудзь Т. В., Карасельникова И. В., Косолапов Н. А. (2020) Правовое зонирование. Регулирование городской застройки. Опыт Перми (аналитический доклад). М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

3. См. в связи с этим: Волкова Н. А. (2021) Правила городского зонирования: правовая изменчивая техника // Экономическая социология. Т. 22. № 5. С. 55–83. Также недавно вышла статья: Семенов А. В., Гилёва А. И. (2022) Российские инструменты городского планирования в перспективе социологического институционализма // Экономическая социология. Т. 23. № 4. С. 73.

или решение ГЗК и опираться либо на нормы и законы, либо на то, кто и как голосовал. Но рано или поздно решения ГЗК начинают вступать в конфликт между собой: в Москве, например, не согласовано развитие улично-дорожной сети и застройки. Здесь сейчас строят много красивых правильных улиц в стиле нового урбанизма, ориентированных на неспешного пешехода и велосипедиста, а вокруг – микрорайоны километр на километр и 25-этажные высотки, а не 2–4-этажная застройка, как требуют положения того самого «нового урбанизма». Жители возмущаются, но общей схемы нет, отдельные решения нельзя ни с чем соотнести. В разных документах можно пообещать прекрасное будущее, но между этими обещаниями может случиться конфликт обязательств либо конфликт отдельных норм, ограничений. Если есть набор отдельных проектов – проектов планировок по реновации, схем магистральных хорд и полуколец и так далее, – вопрос в том, как они связаны, кто их согласует между собой? Нет законодательного основания, чтобы их совместить: дорожники ставят бетонные столбы для эстакады, строители строят высокие здания, каждый хорошо делает свое дело. Но в результате жители недовольны и возникают конфликты.

Хороший документ обеспечивается финансированием. Лет пять-семь назад была четкая тенденция на снижение цены контракта на разработку генеральных планов – это был не просто демпинг, это были бросовые цены. Если вы делаете документ за цену одной сотки земли в городе, то понятно, что документ получится низкого качества, потому что он не нужен этому городу. Тем не менее в последнее время несколько городов нашли финансирование на разработку генерального плана: Уфа, Воронеж, Краснодар, Екатеринбург, Казань. И это большие суммы, в районе 80–120 млн руб., но ведь это – ведущие города-миллионники. В целом же тенденция дешевого «планирования» преобладает.

При этом незаметно для нас самих в России сложилось несколько планировочных школ, различия в подходах которых проявились даже в тех узких рамках, которые оставляет Градостроительный кодекс. И получается, что такой сухой технический документ, как генеральный план, можно делать по-разному, но знания и опыт фрагментированы – они остаются законсервированы внутри небольшого сообщества. Школы сложились, но они не обмениваются

мнением, опытом и не встречаются. Документы разрабатываются, но нет реакции заказчика: заказчик не обладает профессиональными знаниями адекватного уровня, и ему чаще всего сложно спорить с опытным игроком в сфере градостроительства, как, например, НИИПИ Генплана Москвы. И получается, что происходит какой-то процесс, делается анализ, но его полезность и эффекты этой работы попадают в черный ящик.

А как устроен, в свою очередь, генеральный план? Какие возможности он дает и какие ограничения налагает?

Генеральный план в Градостроительном кодексе 2004 года описан гораздо четче, чем в кодексе 1998 года. По сравнению с первым Российским кодексом значение и функции генеральных планов сильно сокращены, оставлены только три карты, но без сводной. Однако при всей кажущейся формализованности в определениях и способах разработки генерального плана сохраняются множественные развилки. Например, есть противоречие прогнозируемых обязательств и возможностей, или до сих пор не ясно, является ли генеральный план стратегическим или техническим документом.

Первая развилка: как мы понимаем положения генерального плана – как обязательства или как возможность? Градостроительный кодекс не дает ответа на этот вопрос. Когда вы размещаете объекты местного значения, вы гарантируете их создание с учетом бюджета города или поселения или же ориентируетесь на «правильные» цифры норматива? Так, например, в Екатеринбурге норматив говорит, что надо построить 40 школ, а место есть только для трех. Финансы – для пяти, не более. Если исходить из того, что генеральный план – это расширение и рост, то его положения надо трактовать как возможность. И поэтому в генеральные планы закладывается рост населения, которого на самом деле нет в последние 20 лет и не будет в перспективе, но теоретически он же возможен?

Но если, в принципе, у нас есть эта развилка обязательств и возможностей, должен быть и документ обязательств, и документ возможностей, который можно назвать как угодно: генеральный план, план действий (*action plan*) – но юридически он должен быть и иметь более высокую степень обобщения, чем сейчас, или более гибкую систему показателей. Высо-

кая детализация прогнозируемых возможностей приводит к ошибкам и необходимости изменений. Важно описать будущее так, чтобы задать рамочные границы вариаций, если нет консенсуса субъектов.

Другая развилка, которая возникает при обсуждении генеральных планов: что первично – пространственное или социально-экономическое планирование? Но стратегий, на которые должен опираться генеральный план, на муниципальном уровне, по сути, нет. Так говорят сами специалисты, которые делают стратегии.

Может быть, прежде чем начинать генеральный план, следует подготовить прогноз, на который можно опираться? Потому что если генеральный план – это технический документ, то прогноз и целеполагание для него нужно взять извне. В своих предложениях по совершенствованию территориального планирования для Минэкономразвития в 2019 году мы рекомендовали ввести запрет на прогнозирование внутри генерального плана. Пока такого запрета нет, в угоду стройкомплексу разработчик документа может установить в нем любые абстрактные цели по росту населения и жилищного строительства. Чаще всего так и происходит. В советское время казалось, что генеральный план – это комплексный стратегический документ, который думает обо всем. Сегодняшний Градостроительный кодекс четко разделяет, о чем думает или не думает генеральный план. И оказывается, что на самом деле он не думает об общественном транспорте, об экологии, о рабочих местах, не работает со сжимающимися городами. Генплан – это, прежде всего, инструмент расширения стройки, он может предлагать только новые территории для того или иного строительства.

Каков при этом горизонт планирования?

Различие между стратегическим и техническим документом как раз в сроках действия. По кодексу, генплан должен действовать 20 лет, но в то же самое время в нем устанавливается граница города, которая должна быть зафиксирована прямо «завтра» – сразу после утверждения. Нельзя сказать, что мы планируем расширение границы на вторую очередь. Нет. Ты утверждаешь границу населенного пункта сразу. И ты не можешь сделать варианты границ в зависимости от сценария развития. Это абсолютно техническое, не градостроительное, не планировочное, а учетно-земельное действие, которое вшито

в этот якобы стратегический документ. Еще один вопрос в том, а стоит ли совмещать горизонт планирования в 20 лет и однозначность краткосрочных решений в одном документе?

Кроме границы населенного пункта в генплане утверждается конкретный объект строительства с конкретными показателями – например, по количеству учеников. Но эти детали не являются предметом стратегического планирования на 20 лет, это превышение наших прогнозных возможностей, прежде всего, по демографии. Правда, сегодня в Градостроительном кодексе приняты изменения, позволяющие не детализировать параметры перспективных объектов, остается обязательной только граница.

На генеральный план накладывается административный ритм смены власти, когда необходимо регулярно отчитываться о проделанной работе. И в этом случае неважно, какого качества генплан. Важно, чтобы он был формально и юридически чист, чтобы прокурор не нашел никаких недочетов. Но если он будет чистым, он станет бессмысленным. Я это понял, когда в середине 2010-х активно разрабатывались генпланы для муниципальных образований на примере Московской области, когда любой генплан в процессе подготовки требовал сложных решений, решения требовали дискуссий, переговоров, но, с другой стороны, к 1 января совет депутатов должен был генплан утвердить. На дискуссии нет времени.

В результате утвержденный генплан становится обобщением существующей ситуации плюс проекты планировки там, где они утверждены. А там, где нет никаких утвержденных документов или юридически зафиксированных решений, мы показываем фактическую ситуацию и на следующий день после утверждения генплана начинаем вносить изменения. О чем это говорит? Если ты чего-то не предсказал на ближайшие хотя бы пять лет и что-то у тебя произошло неожиданно, значит, ты сделал плохой генплан. Но сложившиеся подходы просто не позволяют делать его рабочим.

Если с генпланом все так сложно, то какие есть альтернативы в планировании? В каких случаях к этим альтернативам обращаются?

Как я уже говорил, государство лет пятнадцать назад решило, что основу развития городов составляет жилищное строительство. Эта политика жилищного строитель-

ства как драйвера развития проводится последовательно и настойчиво. Если город или регион сталкивается с тем, что жилищный приоритет не работает, он начинает искать другие пути и пытается выработать самостоятельную стратегию взамен спущенной из Минстроя жилищной. Стратегирование на локальном уровне становится реакцией отторжения навязанного сверху общегосударственного вектора развития. На первый план может выйти туризм, историческое наследие, экология, развитие транспорта.

Стратегия развития жилья не работает, потому что самая большая проблема российских городов не в нехватке жилья, а в отсутствии баланса между объемом и содержанием жилья и развитием инфраструктуры, в том числе транспортной и инженерной. Но ликвидировать это инфраструктурное отставание тоже невозможно, потому что у городов нет на это денег. В результате под давлением сверху увеличиваются объемы строительства и вместе с тем усиливаются текущие инфраструктурные проблемы.

В то же время генеральный план, в котором закладывается как раз развитие инфраструктуры, надо смотреть вместе с ПЗЗ, где установлены рамки возможной частной девелоперской инициативы, чтобы понять, как и что будет работать в городе. А что будет работать с трудом.

Единого и понятного горожанам документа о городе в российском законодательстве пока не предусмотрено, поэтому сегодня так популярны мастер-планы как ответ на запрос понятного документа. Но и они – мастер-планы – уже начинают взаимодействовать не с генпланом или ПЗЗ, а с новым инструментом комплексного развития территорий (КРТ) и фрагментарными инвестиционными проектами. В результате создается альтернатива законодательно закреплённой системе планирования.

Встает вопрос: каким должен быть стратегический документ? Мы строим светлое будущее или решаем проблемы? У нас часто непременным атрибутом светлого будущего становится какой-то мегапроект, на который можно получить федеральные деньги, а потом частично эти деньги перераспределить на другие территории города. Такое «событийное» скачкообразное развитие, ярким бенефициаром которого стала, например, Казань, последовательно выигравшая от 1000-летия, от Универсиады и от ЧМ 2018. Но такой подход не всегда срабатывает, потому что, если одной

территории или проекту достались деньги, с чего он должен выступать донором для решения проблем на соседней улице? Да и никакая стратегия при таком подходе не нужна. Разве что стратегия обоснования будущего праздника.

Наконец, что должен включать планировочный стратегический документ? Должен ли он быть единым документом со стратегией социально-экономического развития? Это кажется логичным, поскольку любой стратегический план сочетает социально-экономические и пространственные цели, задачи и способы решения. Это может быть структурный план или стратегическое видение. Стратегический документ должен быть гибким. Он содержит какую-то базовую часть, это ответственность, и вариативную часть, которую можно менять и которая отражает видение. Нельзя пойти в суд и сказать, что вы незаконно изложили свои намерения, судиться можно только по поводу обещаний.

В Гонконге, например, документ больше похож на социально-экономическую стратегию с картинками, хотя называется «Планом пространственного развития». В нем цели представлены не цифрами, а векторами развития: увеличение, стабилизация, снижение. В Амстердаме, наоборот, сплошное пространственное планирование и почти нет экономической части с привычными нам показателями. В Генте – пространственно-структурный план, в котором есть нехарактерные для планировочного документа разделы. Для Гента очень важна визуальная составляющая и силуэт, который определяют три городские доминанты. Гентцы не только сохраняют этот вид для центра города, но еще и обосновывают возможность установки высотных акцентов, в частности, на двух основных железнодорожных станциях. Зато в плане этого города нет ни слова про столь любимую нами «агломерацию». Кончилась граница муниципального образования, и она никуда не сдвигается. Таким образом, есть варианты, как собирать стратегию.

Часть третья. Люди

Вернемся к генпланам и их прогнозной функции. Насколько такие документы способны соответствовать положению дел на местах? От чего это зависит?

Существуют генеральные планы, в которых написано, что при существующей

тенденции население города или поселения через 20 лет будет стремиться к нулю. Это документы, сделанные в 2007–2008к годах по заказу местного самоуправления на территориях небольших депрессивных районов центральной части России. Население убывает, экономики нет, остались только пенсионеры, и тогда – 10–15 лет назад – генеральные планы еще были попыткой понять, что можно сделать, когда нет инвесторов и нет перспектив быстрого возрождения. Но так были сделаны только генеральные планы немногих поселений, где дистанция между администрацией и гражданами небольшая. Схемы территориального планирования муниципальных районов уже предпочитали депрессивных территорий не замечать, а в СТП соответствующей области в целом уже был заложен рост населения просто потому, что население не может не расти. Когда есть документ, за который гражданам не с кого спросить, он становится фантастическим.

Обсуждение и подготовка генерального плана могут быть организованы более системно, что позволит преодолеть его фантазийность. Рабочая группа при Министерстве экономического развития РФ, в которую я входил, предлагала разбить работу над генеральным планом на пять этапов: предварительная часть, исследование, определение основных векторов стратегического развития, стратегия (мастер-план, концепция или что-то подобное), техническое задание на оформление генерального плана. Основные усилия сосредоточены на предварительной части, которая должна включать обсуждение с горожанами. Последняя часть должна быть технической. А сейчас получается, что обсуждения ведутся на конечной стадии, когда все деньги уже потрачены. Если перенести обсуждение на первый этап, то также надо заложить финансирование внесения изменений по итогам публичных слушаний. Кроме того, на этом этапе могут возникнуть другие проблемы, например проблемы несоответствия федеральному законодательству, трудности, связанные с лесным фондом, прохождением магистральных газопроводов, приаэродромными территориями. И такие проблемы могут остановить разработку генерального плана на 1–2 года. Но если начать решать их на первом этапе разработки документа, изменений потом будет меньше.

Подобный подход сегодня реализуется при подготовке большинства мастер-пла-

нов, но теперь проблема в другом: не построен мостик между мастер-планом и законодательно определенными документами – генпланом и ПЗЗ.

Заказчик генерального плана знает, где проблемы в его городе, и может об этом рассказать до публичных слушаний, потому что дистанционно сложно понять, где и в чем нестыковки. Может быть так, что по статистике есть избыток школьных мест, скажем, на 20%, а на публичных слушаниях жители говорят, что школ нет. Человек, который долго занимается территорией, будет знать об этих несовпадениях и почему они возникли, и такой человек очень необходим, чтобы сделать работающие документы. Поэтому для разработки генерального плана необходимы не только генеральный заказчик (муниципалитет) и исполнитель, но также человек или группа людей – местная команда, которая будет выполнять функции технического заказчика. Если такого заказчика нет, для корректировки документа придется вносить изменения практически сразу же. Некоторые города в России, например Калининград, Нижний Новгород, Краснодар, вносят более десятка правок в год. В Градостроительном кодексе не прописаны основания для внесения изменений, и их можно внести достаточно свободно. Что же это за план, который можно столь легко менять, не очень-то советуясь со всеми заинтересованными сторонами?

С одной стороны, мы имеем сравнительную жесткость законодательства, с другой – возможность постоянной необоснованной трансформации как отдельных документов, так и самой системы градостроительного законодательства ничем не ограничена. И каждый планировщик, каждый муниципалитет самостоятельно ищут ответы на вопросы о связи документа территориального планирования с реальностью города.

Тогда должен быть кто-то еще, кроме планировщика и муниципалитета, чтобы следить за связью с реальностью и сохранением целей в череде изменений?

Обсуждение изменений и реалистичности генерального плана и подводит нас как раз к вопросу о преемственности стратегических целей документа. Мы знаем, что каждый новый глава города считает стратегию предшественника ошибкой и меняет концепцию развития. И пока нет такого инструмента, который бы в ситуации административных изменений позволил сохранить

стратегию в нетронутым виде. Эти изменения могут быть резкими, когда меняется вся муниципальная администрация, могут быть медленными, если часть ключевых людей сдают свои посты не сразу, а постепенно. Перенос полномочий по развитию города на уровень области или республики ничего не решает, но ставит город в зависимость от смены субъектов на более высоком уровне управления. Как решить проблему отсутствия стратегической преемственности? Максимальное увеличение сроков пребывания в руководстве города одного и того же человека представляется не лучшим решением, хотя это повысит вероятность реализации долгосрочных проектов, но в то же время и повысит вероятность того, что среди этих проектов будут провальные и тупиковые.

Городам нужна третья сила, которая располагается между заезжими планировщиками, которые могут предлагать интересные, но ненужные вещи, и заказчиком, который хочет быстрых результатов. Третья сила соблюдает закон и позволяет развиваться в его рамках, но также следует идее общественного блага, чтобы документ работал в городе вне зависимости от административных изменений. Чтобы такая сила возникла, нужно воспитывать местных экспертов и отраслевых специалистов. Это также могут быть какие-то общественные структуры, советы профессиональных горожан. При этом необходимо уходить от практики проектирования силами больших институтов к формату небольших бюро, местных команд, которые понимают реальность конкретной территории. Но обязательно нужно сочетать внешнюю и внутригородскую экспертизу.

Если мы возвращаемся к понятию полиса, понятию города, то горожанам нужны действенные инструменты регулирования и активного участия. Сегодня их практически нет. Горожане в большинстве своем не платят налог на землю, который бы позволял содержать городскую инфраструктуру. А налог на имущество неадекватен затратам на эту инфраструктуру. Она содержится за счет перераспределения федерального и регионального бюджетов, которые складываются за счет отчислений компаний, добывающих природные ресурсы. Территориально эти компании и города друг с другом никак не связаны.

Налоги, которые горожане платят, составляют десятые доли бюджета города. И даже эти деньги горожане платят посреднику в виде государства, которое решает, куда их направить. При этом за по-

следние 20 лет горожане стали компетентнее в муниципальных вопросах и активнее участвуют в городской жизни, но раньше их участие было ощутимее, а теперь оно более размыто. В то же время у горожанина нет прямого инструмента влияния, и само понятие «горожанин» зависит от административного института прописки или регистрации. В результате возникают конфликтные ситуации, как, например, с дачниками Подмосковья, которые составляют на некоторых территориях до 80–90% населения, но их голос не учитывается и права не соблюдаются, поскольку они прописаны в Москве. А в Москве (на конец 2021 года) фактически не живут предположительно 1–2 млн пенсионеров, здесь прописанных, несколько десятков тысяч из них вообще не живут в России.

Я пытался понять, какие юридические формы могут быть у третьей силы города – фонд, стратегический совет или что-то еще? Есть единичные случаи создания стратегических советов – например, город Заречный недалеко от Пензы. В Тольятти такой совет создали при администрации города. В то же время, чтобы создать такой совет, нужно какое-то финансирование, иначе он становится результатом действий одного харизматичного лидера и возникает вопрос, представляет ли этот человек все сообщество города? Чем больше город, тем скорее ответ будет – нет, нужен коллегиальный подход. Так, например, в Екатеринбурге город находится под большим прессингом девелоперов и понимает опасность сплошной застройки, поэтому он использует ресурс квалифицированных горожан и экспертов. Екатеринбург сам делает себе генплан, а это ко многому обязывает, вокруг этого проекта крутится очень много людей, они самообразовываются.

Другой вариант хранителя городской стратегии – внешний хранитель. Если территория имеет большое федеральное значение, то есть внешний хранитель стратегии, и он определяет, что будет с территорией. На муниципальном уровне можно писать любые документы, но стратегию тебе определяют наверху. Город будет расти или туризмом заниматься – и на эти планы нельзя будет никак повлиять. Так, в городе Светлогорске поменялась муниципальная власть, а проект променада вдоль моря – это федеральный проект, и никто в городе на него повлиять не может. Просто пример того, что не подвластно административным изменениям. Пока

цель, которая ставится городам сверху, банальна и очевидна, она озвучена и не обсуждается, все сосредоточено на решении этой цели – увеличении объемов строительства. Но будущее непредсказуемо, и может возникнуть совсем другая идея.

PLANNING IS DEAD, LONG LIVE PLANNING!

Alexander Antonov, ISOCARP, independent expert in Urban Planning.

E-mail: alexander.antonow@gmail.com

Abstract. This interview is devoted to the changes that have taken place in the field of planning in Russia over the past decades, and in the structure of this sphere. The historical features of urban planning in Russia and the dominance of economic motives over spatial ones are discussed. The legislative side of planning is highlighted, in particular, the features of the design and operation of general plans and their possible alternatives. In conclusion, it is shown that the realization of the general plan and the preservation of strategic goals in the changes made to it require the involvement of a “third force” besides the planners and the customer: citizens and public structures.

Keywords: urban planning; general plan; municipality

Citation: Antonov A. (2022) Planning is dead, long live planning! *Urban Studies and Practices*, vol. 7, no 3, pp. 81-90. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp73202281-90>