

На основе материалов исследований проблем территориального планирования и городского развития, опираясь на собственный опыт научно-проектных работ, связанных с территориальным планированием и градостроительным проектированием, так называемой нестолической практики, автор статьи приводит примеры этой практики и дает их оценку.

**Ключевые слова:** проблемы городского развития; стагнация развития малых и средних городов; городские ключевые индикаторы; индекс потребительской уверенности; социальная инфраструктура; природный парк; публичные слушания. /

Basing on the materials of the research in the field of territorial planning and urban development, as well as on his personal research and design experience in territorial and urban planning within the so-called nonmetropolitan practice, the author of the article gives concrete examples of this practice and evaluates them.

**Keywords:** problems of urban development; stagnation of development of small and medium-sized cities; urban key indicators; index of consumer confidence; social infrastructure; natural park; public hearings.



## Так бывает в городах и на просторах России / It Happens in the Cities and All Over Russia

Исследователям российских проблем городского развития и территориального планирования хорошим подспорьем служат разработанные программой ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат) городские и жилищные ключевые индикаторы, включающие более 20 тысяч элементов информации [1]. Авторами представлен в сжатом виде потенциал и обозначены проблемы стабильного развития российских городов.

Среди проблем нестолических городов особо выделяются стагнация развития малых и средних городов, значительная доля ветхого и аварийного жилья, недостаточность возможностей улучшить жилищные условия для обладателей средних и низких доходов, заторможенность развития малого бизнеса, а также формирования экономических и институциональных условий для инновационного развития, сокращение в структуре местных бюджетов городов и муниципальных образований «условно собственных» доходов. «По данным официальных источников, – утверждает доктор социологических наук, профессор кафедры социологии и социальных технологий управления Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета Н. Е. Заборова, – до 98 % муниципальных образований России не могут обеспечивать существующие расходы собственными доходами, муниципальные районы не передают денежные средства на поселенческий уровень» [2].

Нельзя не упомянуть и проблематику всех (включая столичные) городов, особенно остро ощущаемую в нестолических городах. Это стратификация населения по уровню жизни и доходам, старение населения, недостаточность развития институтов гражданского общества, огромный моральный и физический износ объектов инженерной инфраструктуры. Наконец, это загрязнение атмосферного воздуха выбросами промышленных предприятий, тепловых электростанций, бытовых котельных и автомобильного транспорта. В 2013 году Федеральная служба государственной статистики (Росстат) определила 60 российских городов с наиболее неблагоприятной экологической обстановкой (Топ-60). В первой десятке (помимо четырех столических городов) Норильск (Красноярский край), Череповец (Вологодская область), Асбест

(Свердловская область), Новокузнецк (Кемеровская область), Ангарск (Иркутская область), Магнитогорск (Челябинская область).

Помимо вышеуказанных проблем, интересны приведенные авторами исследования ООН, динамика показателей оценки изменения экономической ситуации в России, индекса потребительской уверенности, оценок изменения личного материального положения и текущих условий для крупных покупок и сбережений, которые дополнены соответствующими материалами Федеральной службы государственной статистики (рис. 1–4).

Индекс произошедших изменений в экономике России (рис. 1) повысился на один процентный пункт и составил -25 % против -26 % в 3-м квартале 2016 года. Доля респондентов, положительно оценивающих произошедшие изменения в экономической ситуации, по сравнению с 3-м кварталом 2016 года увеличилась до 11 % (в 2016 году – 10 %). В то же время доля отрицательных оценок сократилась до 50 % против 52 % в 3-м квартале 2016 года. Доля нейтральных оценок поднялась до 39 % (в 3-м квартале 2016 года – 38 %).

Индекс потребительской уверенности (рис. 2), отражающий совокупные потребительские ожидания населения, в 4-м квартале 2016 года по сравнению с 3-м кварталом 2016 года повысился на один процентный пункт и составил -18 %. Это обусловлено положительной динамикой в оценках населением произошедших и ожидаемых изменений в экономике России и произошедших изменений в личном материальном положении.

Индекс ожидаемых изменений личного материального положения (рис. 3) в 4-м квартале 2016 года по сравнению с 3-м кварталом 2016-го не изменился и составил (-8%). Доля респондентов, ожидающих улучшения своего материального положения в течение следующих 12 месяцев, увеличилась до 11% (в 3-м квартале 2016 года – 9%). Доля отрицательных оценок составила 23% (в 3-м квартале 2016 года – 22%).

Доля респондентов, положительно оценивающих изменения своего материального положения в течение года, составила 9% (в 3-м квартале 2016 года – 8%). Доля отрицательных оценок сократилась до 39% (в 3-м квартале 2016 года – 40%).

текст

**Эдуард Товмасьян /**  
text

**Eduard Tovmasyan**

> Рис. 1. Оценка изменений экономической ситуации в России



> Рис. 2. Индекс потребительской уверенности



Оценка населением ожидаемых изменений в личном материальном положении и благоприятности условий для крупных покупок осталась на прежнем уровне. Индекс благоприятности условий для крупных покупок не изменился по сравнению с 3-м кварталом 2016 года и составил -33 %. Индекс благоприятности условий для сбережений снизился на один процентный пункт и составил -42 % против -41 % в 3-м квартале 2016 года (рис. 4).

Таковы отдельные штрихи общей картины формирования в процессе городского развития благоприятной окружающей жилище среды, права на которые закреплены статьями 40 и 42 Конституции России.

Научно-проектная практика автора данной статьи в ЦНИИП градостроительства РААСН, преобразованном ныне в ЦНИИП Минстроя России<sup>1</sup>, была связана с территориальным и городским развитием Смоленской и Новосибирской областей, Алтайского края, Республики Алтай и Республики Карелия, Первоуральском Свердловской области, Чайковским Пермского края, Калугой, Саратовом, Орлом, Ярославлем и другими городами.

Случались интересные, с точки зрения автора статьи, примеры нестоличной практики. При проектировании схемы территориального планирования Смоленской области специалистами по транспорту было выявлено отсутствие в целом ряде случаев надежных транспортных взаимосвязей между центрами районов. Соответствующие предложения были включены в Положения о территориальном планировании, которые утвердили в декабре 2007 года. На основе традиционно налаживаемых во всех случаях контактов с местными специалистами, а в данном конкретном случае с замечательной градостроительной службой области, известно, что эти предложения до сих пор не реализованы. Дорожное строительство – одно из самых дорогих видов строительства. Средств в бюджете области едва хватает на ремонт дорог. Вот такая нестоличная практика.

Еще до начала проектирования схемы территориального планирования муниципального образования «Гагаринский район» Смоленской области закрытое акционерное общество «Юнипарк-Гагарин» проявило повышенный интерес к территории этого района, примыкающей к парку и Яузскому и Вазузскому водохранилищам – источникам питьевого водоснабжения столичного региона. Чтобы повысить потенциальную стоимость интересующей территории, ЗАО «Юнипарк-Гагарин» инициировало на территории существующего парка создание Гагаринского природного парка, не подозревая, что этот статус даст массу ограничений санитарно-гигиенического и экологического характера. Одновременно это ЗАО, оформив интересующую ее землю в собственность под строи-

тельство, заказало ООО «Градо-Спецстрой» гламурный<sup>2</sup> проект курорта. Яркие красочные буклеты должны были привлечь будущих владельцев земельных участков. Торговля участками, не обеспеченными элементами инженерно-транспортной инфраструктуры, началась. Владельцы приобретенных участков были брошены на произвол судьбы.

При разработке Схемы территориального планирования (СТП) муниципального образования «Гагаринский район» Смоленской области в свое время возникла острая проблема формирования социальной инфраструктуры. На администрацию муниципального образования, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «сбросили» почти всю в прошлом государственную социальную инфраструктуру, а о хотя бы промежуточной государственной бюджетной, пусть и копеечной, поддержке «забыли» [2]. Требования территориально-градостроительного планирования оказались под угрозой невыполнения из-за «урезанного» социально-экономического планирования. Не просто пришлось администрации при контактах с населением. В конечном счете в мае 2010 года СТП была утверждена.

В процессе согласования СТП Кемского муниципального района Республики Карелия (утверждена в ноябре 2012 года) Министерство строительства республики отказало в согласовании по той причине, что в Положениях о территориальном планировании было предложено оснастить канализацией те 60 % школ, которые имели дворовые туалеты. Бюджету муниципального района даже на 20-летний расчетный срок, с точки зрения министерства, это не под силу. На согласительную комиссию вышли с компромиссным предложением: четыре школы оснастить в пределах расчетного срока, а шесть – только спустя 20 лет, но хотя бы оставить эту запись в Положениях. Наглядный пример нестоличного разрыва территориально-градостроительного и социально-экономического планирования. Местные жители констатировали: «Здесь можно только доживать, но не жить».

Своеобразна история с предложением авторского коллектива усилить внешние транспортно-планировочные связи Республики Алтай, в частности, с Китаем. Республика граничит с Казахстаном, Монголией и частично с Китаем. Это предложение возникло в процессе разработки СТП республики (утверждена в ноябре 2012 года) и поначалу было встречено администрацией республики с большой настороженностью (боязнь китайской экспансии).

Обратимся к следующему примеру. Общественное обсуждение генерального плана Ярославля было подготовлено и проведено в соответствии с духом и буквой

1. Пожалуй, в стране трудно найти институт ведомственного подчинения без наименования вида деятельности!

2. Этот термин использовал для такого рода проектов архитектор, урбанист, исследователь А. В. Иванов.



< Рис. 3. Оценка изменений личного материального положения

< Рис. 4. Оценка текущих условий для крупных покупок и сбережений

закона – Градостроительного кодекса РФ. Ярославль в 1-м квартале 2006 года вошел в пятерку российских городов, организовавших публичные слушания генерального плана города.

Основные положения проекта были заранее размещены на официальном сервере мэрии города, опубликованы в газете «Городские новости» и журнале «Губернский город», а также изданы в виде буклета. К общественным слушаниям была подготовлена большая выставка с исследовательскими, проектными материалами и примерами реализации проектов в натуре. Этому событию был посвящен также выпуск цветных тематических страниц «Российской газеты».

Публичные слушания продолжались пять дней: четыре дня – по каждому городскому району, а на пятый – по городу в целом. Председательствовал мэр города, докладывали главный архитектор города и главный архитектор проекта. Слушания прошли очень активно. Администрация города пообещала ни один вопрос жителей не оставить без внимания. В итоге 5 апреля 2006 года с учетом заключения о результатах публичных слушаний муниципалитет города утвердил генеральный план Ярославля. Материалы, связанные с публичными слушаниями, экспонировались в мае 2006 года на выставке Общего собрания Российской академии архитектуры и строительных наук в Санкт-Петербурге и получили одобрение Отделения градостроительства и академии.

Впоследствии авторский коллектив ЦНИИП градостроительства РААСН был отмечен медалью РААСН 2006 года за принятую к реализации лучшую проектную работу в области градостроительства. Но не успели еще, как говорится, высохнуть чернила, фиксирующие утверждение генерального плана Ярославля, как указующий перст губернатора Ярославской области наметил место размещения нового завода металлических конструкций именно на дефицитной территории жилой зоны. И это при том что территории производственных зон, о чем недвусмысленно указано в проекте, используются в городе весьма экстенсивно. Губернатор даже не сомневался, что его мнение единственно верное, а может, находящиеся в ореоле власти советники-помощники подсказали такое решение. Факт остается фактом, других мнений быть не могло. Лишь ЦНИИП градостроительства РААСН, автор генерального плана города, отказался уважить просьбу городских властей, по чьему заказу выполнялась работа, и внести соответствующие изменения в схему градостроительного зонирования территории города. А ведь авторитета губернатора было бы вполне достаточно, чтобы заставить «хозяев» производственной зоны интенсифицировать использование территории, разместить на ней новый завод. Здесь комментарии излишни. Кстати,

в зарубежных законодательных документах, которые наши «законотворители» усердно переносят на российскую практику, есть механизмы серьезных санкций, если «хозяева» территорий используют ее неэффективно. До нас эти механизмы пока не доведены. Встает извечный вопрос: кому это выгодно? Хотя в президентском послании Федеральному Собранию тогдашний президент Д. А. Медведев с удовольствием цитировал П. А. Столыпина: «Сперва гражданин, а потом гражданственность», а не наоборот, и вроде бы соответствующий закон, ставящий гражданина во главу угла, принят, но воз и ныне там. С одной стороны, не мешает знать, на каком уровне цивилизационного развития мы находимся, а с другой – нельзя сбрасывать со счетов исторических фактов и коллизий.

Чтобы обобщить пеструю картину примеров нестолличной практики, автор статьи рекомендует своим читателям обратиться к статье доктора географических наук Н. В. Зубаревич «Социальная дифференциация регионов и городов России» [3], в которой высказано мнение, что растущая концентрация активного и конкурентоспособного населения в крупнейших городах – это приговор вертикали власти. «В постсоветской истории, – пишет Н. В. Зубаревич, – еще не удавалось сочетать институциональные и экономические реформы с эффективной политикой в сфере занятости, развития человеческого капитала, городской среды, повышения мобильности населения».

**Литература**

1. Состояние городов России 2010 : программа ООН-Хабитат / науч. ред. Т. Д. Белкина. – М. : Науч.-исслед. некоммерч. партнерство «Город – Регион – Семья», 2011. – 142 с.
2. Заборова Е. Н. Городское управление : уч. пособие. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. – 296 с.
3. Зубаревич Н. В. Социальная дифференциация регионов и городов России [Электронный ресурс]. – <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6849>.

**References**

Belkina, T. D. (Scientific ed.). (2011). Sostoyanie gorodov Riossii 2010: programma OON-Habitat [The state of Russian cities 2010: UN-Habitat Programme]. Moscow: Nauchno-issled. Nekommerch. partnerstvo "Gorod-Region-Semya".

Zaborova, E. N. (2014). Gorodskoe upravlenie: uch. posobie [Urban management: textbook]. Yekaterinburg: Izd-vo Ural. Un-ta.

Zubarevich, N. V. (2012, December 20). Sotsialnaya differentsiatsiya regionov i gorodov Rossii [Social differentiation of the regions and cities of Russia]. Gumanitarnye tekhnologii. Retrieved from <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6849>.