

Владимир ЛЮБОВНЫЙ

О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПОДХОДЕ К РАЗВИТИЮ ГОРОДОВ РОССИИ: ЕКАТЕРИНА II И СОВРЕМЕННОСТЬ

В статье характеризуется политика в области развития городов в период правления Екатерины II. Анализируются градостроительные процессы в современной России. Конкретизируются направления системного подхода к развитию российских городов.

Ключевые слова: города, государственная политика, градостроительство, Екатерина II, системный подход, экономическое развитие

«Большая часть наших фабрик — в Москве, месте, может быть, наименее благоприятном в России; там бесчисленное множество народу, рабочие становятся распущенными... С другой стороны, сотни маленьких городов приходят в разрушение! Отчего не перенести в каждый по фабрике, выбирая сообразно с местным продуктом... Рабочие там будут более прилежны и города более цветущи».

Екатерина II «О величии России»

Когда говорят о «государственном подходе», то прежде всего подразумевают приоритетность общегосударственных, национальных интересов. Вместе с тем, не может считаться успешным развитие страны, если для нее характерны устойчивые региональные диспропорции, если наряду с относительно благополучными несколькими городами их преобладающая часть находится на грани нищенского выживания, а с карты страны каждое десятилетие исчезают тысячи сельских поселений.

Также понятно, что тенденции городского и сельского расселения — это отражение более общих процессов в социально-экономическом развитии, в т.ч. в системе управления на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях. А потому, когда общество стоит перед выбором стратегических направлений своего развития, важно не только понять причины, приведшие к негативным результатам в развитии городов, но и выработать рекомендации по кардинальному изменению государственной градостроительной политики. И здесь целесообразно учитывать не только зарубежный, но и отечественный опыт.

Города в политике Екатерины II

На протяжении всей своей истории Россия не раз стояла перед необходимостью кардинального совершенствования системы городского и сельского расселения. Подобную задачу приходилось решать и Екатерине II. Предложенные ею подходы и рекомендации, а также пути их реализации, не только не потеряли своей актуальности, но и *могут служить примером системного решения сложных общенациональных задач.*

Эпоха правления Екатерины II (1762–1796 гг.) по праву считается одной из самых значимых для судеб России. С ее именем связаны практически все крупные достижения России того времени: в экономике, культуре, науке, юридической сфере, военном деле, административно-территориальном устройстве страны¹. И одной из важных сфер деятельности Екатерины II было градостроительство.

Анализ совокупности мер, предпринятых Екатериной II в этой сфере, позволяет прийти к выводу, что их главное достоинство заключается, повторим, в *системном характере*, включавшем все основные стадии. Начиная с обоснования целей и путей реформирования городского расселения и оценки состояния каждого города, заканчивая мониторингом, позволявшим не только отследить ход реализации государственных решений, но и вносить в них необходимые коррективы. Не менее существенен и другой аспект системного подхода – рассмотрение градостроительных процессов в увязке с разработкой и принятием финансово-экономических, правовых и других механизмов, обеспечивающих реализацию мер по развитию городов.

Прежде чем принять решения по преобразованию административного деления и формированию новой системы расселения, было проведено *тщательное обследование российских земель и городов*. Организация предусматривалась Манифестом по генеральному межеванию территории страны. В результате деятельности Межевой экспедиции и губернских межевых контор была создана надежная информационная основа, включающая атласы губерний и уездов, а также планы губернских и уездных городов².

Следующим этапом в соответствии с «Учреждением для управления губерний» (1775 г.) стало *введение нового административно-территориального деления*. Страна делилась на губернии с численностью населения в 300–400 тыс. чел. В свою очередь губернии, согласно Учреждению делились на уезды с населением 20–30 тыс. чел. Вместо трехступенчатого деления было принято двухступенчатое – губернии и уезды. При этом число уездов в губерниях должно было составлять 12³. Тем самым определялось число необходимых уездных городов.

¹ Естественно, что правление Екатерины II, проходившее в сложных внутренних и внешних условиях развития России, характеризовалось существенными противоречиями. Однако позитивные результаты ее деятельности, разнообразные дарования, государственная мудрость и «высокое чувство долга перед родиной» заслужили признание и уважение современников и потомков. Характеристика деятельности и личности Екатерины II дана в прекрасном издании «История России с древнейших времен до наших дней». Под ред. членкор. РАН А.Н. Сахарова. Т. 1. М.: Проспект, 2008. С. 467–473.

² Владимиров В.В. Управление градостроительством и территориальным развитием. Труды РААСН. М.: ГУП «Издательство „Молот“», 2000. С. 13–15.

³ Анимца Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение. Екатеринбург: изд-во УрГЭУ, 2010. С. 124–132.

Произошли и большие перемены в иерархии городов. Ряд бывших центров провинций были поставлены во главе губерний, другие, напротив, были низведены до уровня уездных центров. При этом часть городов была переведена в «заштатные» (безуездные), а некоторые, преимущественно бывшие крепости на пограничных линиях, были «разжалованы» в сельские поселения.

Согласно закону 1787 г. в российском государстве стало 496 городов, из них новых — 176 городов. Следует подчеркнуть, что значительная часть новых городов была организована в восточных районах России. Для новых и существующих городов составлялись генеральные планы, для чего в губернии посылались целые бригады землемеров⁴.

Значительным фактором в развитии городской архитектуры как новых, так и существовавших городов, как указывает Г.К. Смирнов, послужила работа «Комиссии о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы», которая с середины 1763 г. распространила свою деятельность на провинциальные города. Комиссия за 12 лет (с 1777 по 1788 г.) разработала более 280 генеральных планов городов, утвержденных императрицей⁵. В законах же о строительстве и архитектуре, издаваемых государством, и указаниях «Комиссии о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы» устанавливаются правила ведения работ при застройке губернских и уездных городов.

Одна из основных целей реформ Екатерины II — *организация управления на началах децентрализации и самоуправления*. Важное значение в решении этой задачи имело принятие в 1785 г. «Городового положения», в котором не только провозглашалось местное самоуправление, но и было предложено формирование соответствующих органов. В выборных органах предусматривалось представительство основных социально-экономических групп населения. Существенная роль в развитии города отводилась городской думе, которая избиралась жителями всех «разрядов» и ведала городским хозяйством.

Города получили законодательно закрепленную финансовую и экономическую основу для своего развития: право собственности на земельные и иные природные ресурсы, возможность осуществлять разнообразные виды деятельности и т.д. Важной мерой, способствующей экономическому развитию городов, стало принятие на общегосударственном уровне положения, согласно которому была предоставлена большая свобода городским и сельским жителям для предпринимательской деятельности.

Правительство Екатерины II прекрасно понимало, что стране необходимы экономические свободы, что сословные привилегии, монополии наносят вред, предоставляют выгоды узкому слою лиц и подрывают прогресс страны в целом. Теперь любой человек, если у него имелись средства, мог свободно открыть предприятие в любой отрасли промышленности. Мелкие промыслы освобождались от всяких сборов. Получила поддержку местная легкая промышленность. Благоприятные условия были созданы для «мануфактур на дому» в сельской местности.

⁴ Шквариов А.А. Планировка городов России XVIII и начала XIX века. М. 1939.

⁵ Смирнов Г.К. Общественная архитектура второй половины XVIII века в провинциальных городах России: Диссертация на звание кандидата искусствоведения. М. 2003.

Правительство делало все для того, чтобы заинтересовать людей в развитии производства, в насыщении рынка необходимыми товарами, увеличении выпуска продукции на экспорт. Очень важно, что правительство разрешило включаться в этот промышленный, промысловый, торговый поток широким слоям крестьянства, городским ремесленникам⁶.

На общем фоне расширения экономической свободы значительным прогрессом характеризовалась градостроительная деятельность. Наряду с отмеченной выше массовой разработкой генеральных планов *особое внимание было уделено их практической реализации*. Совершенно уникальным замыслом, реализованным в соответствии с Указом Екатерины II, стала массовая перепланировка и реконструкция многих десятков уже сложившихся городов Российской империи. Доныне центральные части Твери, Костромы, Богородицка, Ярославля, Ростова Великого сохраняют регулярную, художественно выверенную планировочную структуру, заложенную проектами и решениями тех лет⁷.

Большую роль в реализации градостроительной политики Екатерины II сыграло *повышенное внимание к формированию кадрового состава архитекторов и строителей*. Наряду с привлечением выдающихся зарубежных архитекторов, с которыми неоднократно лично общалась Екатерина II, большая забота проявлялась и о подготовке высококвалифицированных отечественных кадров. В первые годы правления Екатерины II (1764 г.) для созданной ранее Императорской Академии художеств (1757 г.) было построено специальное здание. Лучшие выпускники Академии отправлялись на стажировку за границу. В их числе был В.И. Баженов — выдающийся архитектор Екатерининской эпохи.

Необходимо подчеркнуть, что столь целенаправленная и системная организация градостроительной деятельности была результатом того, что во главе этого процесса стояла Екатерина II, обладавшая не только полнотой власти, но и подлинно государственным мышлением. Крайне важно, что она выделялась и полноценным, практически профессиональным знанием проблем архитектуры и градостроительства, приобретенным благодаря изучению и осмыслению зарубежного и отечественного опыта, плодотворного непосредственного общения с выдающимися архитекторами, скульпторами и художниками своего времени, а также активного участия в рассмотрении проектов и хода их реализации.

Существенное значение имела разработка и широкое ознакомление граждан страны с основными направлениями совершенствования государственной градостроительной политики, которая была отражена в указах и законах, а также в «Наказе» Екатерины II «О величии России». Одна из его глав была посвящена городам⁸. Отметим также, что предложенные и реализованные в Екатерининскую эпоху стратегические направления развития российских городов оказали существенное влияние на формирование градостроительства в последующие столетия.

⁶ История России с древнейших времен...

⁷ Анимациа Е.Г., Власова Н.Ю. Указ. соч.

⁸ Первое издание «Наказа» вышло в 1767 г. Он издавался 7 раз, невиданным для того времени тиражом — 5 тыс. экз. С введением школьной реформы (1782 г.) «Наказ» был обязателен для изучения.

Города и экономика современной России

Приходится констатировать, что если два с половиной века назад была не только осознана роль градостроительства в развитии страны, но и реализованы системные решения по его совершенствованию, то в современной России, претендующей на роль великой державы, игнорируется *угрожающая национальной безопасности деградация* значительной части городских и сельских поселений. А ведь отмеченная ситуация в градостроительстве — в значительной степени следствие сложных и нередко «застойных» процессов в социально-экономическом развитии страны и в системе управления. Прежде всего результат превалирования нефтегазового сектора (для его нормального функционирования достаточно 15% общей численности трудовых ресурсов⁹) в ущерб развитию других отраслей реального сектора экономики.

При такой ситуации формирование и устойчивое функционирование градообразующих объектов для преобладающей части городов страны не представляется возможным. И преодоление сложившейся тенденции требует не только отказа от монополии сырьедобывающего сектора в экономике и политике. Оно требует признания, что в России города — это не только территориальная основа перехода на новую модель экономического развития, но и звенья, *скрепляющие единое экономическое пространство*, а также способствующие обеспечению национальной безопасности и реализации ее геополитических интересов. Качественное повышение градостроительной среды — необходимое условие формирования человеческого капитала для новой модели экономики. Все это выдвигает *градостроительство в число главных направлений долгосрочной стратегии* и государственной политики.

Приоритетное внимание к градостроительству обусловлено и необходимостью преодоления застойных негативных тенденций в развитии преобладающей части городов и сельских поселений. Уже не первое десятилетие одной из острых проблем является состояние небольших городов, особенно *монопрофильных поселений*. Такие города и поселки — наиболее многочисленная и вместе с тем самая уязвимая категория населенных мест, систематически находящаяся в зоне риска в силу односторонне развитой и преимущественно отсталой экономической базы.

Монопрофильные поселения

В соответствии с переписью населения 2010 г. на территории России было 1100 городов и 1286 поселков городского типа (далее — пгт). Применительно к монопрофильным городам их общее число составляло порядка 450–500 (в зависимости от принятых критериев). Что же касается пгт, то они или вообще выпадают из поля зрения органов управления, или принимаются в «усеченном» виде. Вместе с тем, по экспертной оценке, $\frac{3}{4}$ пгт может быть с большой уверенностью отнесено к монопрофильным поселениям. А если учесть, что в пгт проживает более 8 млн

⁹ Стратегия России — 25 миллионов новых современных рабочих мест. Деловая Россия. М. 2011. С. 4–5.

чел., то численность населения в монопрофильных поселках составит порядка 6 млн чел.

Таким образом, в монопрофильных городах и поселках проживает 15–17 млн чел. Причем, если в среднем по России на монопрофильные города приходится 43% общего числа городов, то в Приволжском, Уральском и Сибирском федеральных округах их доля превышает 50%. Отметим, что и в 20 субъектах Федерации более половины городов — монопрофильные.

Проводимая в последние годы Правительством работа, безусловно, является важным этапом в решении проблемы монопрофильных городов. Вместе с тем реально она охватывает лишь $\frac{1}{10}$ часть городов, попавших в официальный перечень, включающий 215 городов и 120 поселков городского типа и сельских поселений. При этом оказались «отсеченными» около тысячи поселков городского типа, в которых проживает несколько миллионов человек!

Связано это с тем, что, как и в прошлые годы, при определении дальнейшей судьбы монопрофильных городов и поселков в качестве *единственного критерия* выступает оценка состояния градообразующего предприятия (предприятий). Однако при таком подходе игнорируется возможность реализации альтернативных путей и источников развития города, базирующихся на активизации его благоприятных предпосылок, их востребованности рынком, а также тяготеющей к нему и нуждающейся в его помощи и обслуживании сельской местности.

Одним из принципиальных вопросов, определяющих судьбу ряда монопрофильных городов, является неоднократно появляющиеся предложения о переселении их жителей. Это означает прекращение существования таких населенных пунктов, поскольку в них окажется востребованной *только наиболее дееспособная, активная часть населения*. Сам же город, потеряв свой реальный, а возможно, и официальный статус, будет играть роль «бедного приюта» для лиц преимущественно пенсионного возраста и других социально слабозащищенных категорий населения.

Опасность пространственного «сжатия»

В этой связи представляется весьма опасной не только для судеб небольших городских поселений, но и страны линия на «сжатие пространства», поддерживаемая и рядом представителей федеральных органов власти¹⁰. В частности, в сообщении министра экономического развития Э.С. Набиуллиной говорилось: «...убывание городов небольшого размера является непреодолимой глобальной тенденцией, и мы не можем не принимать ее во внимание. Есть оценки, что в течение ближайших 20 лет из малых городов России может высвободиться порядка 15–20 миллионов человек»¹¹.

¹⁰ Критический анализ курса на «сжатие пространства» дан в нашей статье, опубликованной в журнале «Градостроительство» № 4, 5. 2012 г.

¹¹ Президиум Российской академии архитектуры и строительных наук в связи с выступлением Э.С. Набиуллиной на Урбанистическом форуме «Глобальные решения для российских городов», прошедшего в Москве 8–9 декабря 2011 г., направил 23.12.2011 г. Д.А. Медведеву и В.В. Путину Обращение, в котором выразил принципиальное несогласие с позицией министра экономики.

Но озвученные масштабы миграции из небольших городов сопоставимы с численностью *всего их трудоспособного населения*. А в общей сложности предложенные направления будут касаться четверти всего населения России — 30–35 млн чел., которые будут вынуждены покинуть родные, а нередко и многовековые места проживания. Такое «великое переселение» равносильно стихийному бедствию или является результатом войны, а его масштабы вряд ли имеют аналоги в мировой истории. Следует напомнить, что за годы Отечественной войны на советской территории были разрушены 1710 городов и поселков городского типа. Сравним с планами инициаторов «сжатия пространства» — *ими предлагается ликвидировать 1809 малых городов и поселков городского типа*¹²!!!

Столь грубое и опасное, мотивируемое сиюминутными выгодами вмешательство в сложившуюся систему городского и сельского расселения России игнорирует внутрирасселенческие процессы и возможную востребованность небольших поселений как на современном, так и на перспективном этапах. При этом не учитываются нарастающие тенденции, обусловленные стремлением жителей крупных центров переселяться в экологически благоприятные небольшие города и сельские поселения. Уже нередки случаи формирования нового типа общин из бывших городских жителей в сельской местности. Этому в немалой степени способствуют достижения в сфере информации и транспорта, меняющих географию мест приложения труда и проживания. Как свидетельствует зарубежная и отечественная практика, в США готовы уехать в деревню 19% трудоспособного населения, в Великобритании — 25%. В России по экспертной оценке среди перспективных категорий горожан сдвинуться в сторону сельской местности готовы 5–6%¹³.

Реализация идеи «сжатия» усугубит и без того крайне тревожную, если не сказать трагическую ситуацию с *сельским расселением*.

Достаточно сказать, что за 1959–2010 гг. число сельских поселений сократилось с 294 тыс. до 134 тыс. А за межпереписной период (2002–2010 гг.) число сел, в которых нет постоянного населения, возросло с 13 до 19 тыс. Существенным фактором, негативно повлиявшим на положение села, стало падение организующей и скрепляющей роли небольших городов, являвшихся «малыми столицами» сельских районов.

Проблемы столичного региона как проблемы России

В доперестроечный период Москва существенно выделялась на фоне других региональных центров России. В новых условиях эта тенденция усилилась в еще большей степени¹⁴. Это заметно отличает нашу страну от других крупных держав, где параллельно со столицей существует немало «противовесов» с разнообразными сферами деятельности, что позволяет более полнокровно развиваться тяготеющим к ним регионам и государству.

¹² Письменная Е., Костенко Н. Передел России / Ведомости, 16 нояб. 2010 г.

¹³ Писаренко Д. В глубинку, в глушь... // Аргументы и факты. 2013. № 7.

¹⁴ Предметно эти вопросы рассмотрены в Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А. Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития. М.: Экон-информ, 2011.

В последние два десятилетия развитие Москвы характеризовалось рядом негативных тенденций, острыми и трудно разрешаемыми проблемами, препятствующими выполнению трех ее главных миссий:

- столицы России и важного мирового политического и финансово-экономического центра;
- общенационального лидера, способствующего переходу экономики России на прогрессивный путь развития;
- крупнейшего мегаполиса и центра самой большой в стране агломерации.

Как в Москве, так и в Московской области (но в меньшей степени) произошла существенная *деформация отраслевой структуры хозяйства* и соответственно занятости населения. В отличие от предшествующего периода, когда промышленность, а затем наука и научное обслуживание занимали лидирующие позиции, ведущими отраслями в Москве стали оптовая и розничная торговля и общественное питание. В них занят каждый четвертый работающий в столице, а в структуре валового регионального продукта эта сфера деятельности занимает более $\frac{1}{3}$, а если учесть операции с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг, то 52%. При этом на обрабатывающие производства приходится всего 13,4%¹⁵.

Начиная с 1990-х гг. промышленное производство не только резко сократилось. Оно стало и качественно иным. Если в предшествующий период в Москве лидирующее положение занимали машиностроение и металлообработка ($\frac{3}{5}$ всех занятых в промышленности), то в последние годы на первое место вышла пищевая промышленность (почти $\frac{1}{3}$ занятых), опередив при этом не только машиностроение, но и легкую промышленность.

Сегодня ситуация стала постепенно меняться в лучшую сторону. Однако до качественных сдвигов еще далеко, о чем свидетельствует анализ принятых в столице документов¹⁶. В значительной мере сохраняются негативные тенденции последних лет, которые сложно преодолеть в короткий период времени. Среди них выделим высокий уровень износа основных производственных фондов, низкие коэффициенты их обновления и выбытия, а также состояние предпринимательского климата. Отметим и то, что научно-технический потенциал Москвы очень мало задействован на решение задач инновационного развития ее экономики.

Таким образом, Москва в значительной мере *потеряла роль лидера* в научно-техническом развитии страны. Среди продукции машиностроения по доле в общероссийском производстве выделяется (помимо продукции специального назначения) лишь выпуск лифтов, крановых электродвигателей, радиаторов и отопительных конвекторов. А по объ-

¹⁵ Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2011. М.: Росстат. С. 143.

¹⁶ «Комплексная программа промышленной деятельности в г. Москве на 2010–2012 годы» Постановление Правительства Москвы от 24.2.2010 г. № 161-пп; «Концепция инновационной политики города Москвы» (Пост. Правительства Москвы от 05.09.2006. № 658-пп); Государственная программа города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012–2016 годы» (Пост. Правительства Москвы от 11.10.2011. № 477-пп).

ему отгруженной инновационной продукции данные по Москве ниже среднероссийских показателей. В 2006 г. по России показатель был — 4,7%; в Москве — 2,9%; в Московской области — 5,2%; в 2007 г. — соответственно 4,6%; 2,1%; 6,3%; в 2008 г. — 5,0%; 1,7%; 9,9%; в 2009 г. — 4,5%; 1,5%; 9,4%¹⁷.

Подобное изменение структуры экономики Москвы затрагивают, с нашей точки зрения, интересы не только столицы, но и страны.

Так, в столице расположено большинство «штабов» вертикально интегрированных корпораций. Крупные монополии, концентрируя финансовые ресурсы в Москве и перечисляя здесь преобладающую часть налогов, существенно снижают уровень финансового обеспечения регионов и городов и соответственно уровень жизни населения территорий, где и находятся основные производственные объекты монополий.

Высокая и постоянно возрастающая доля банковского капитала в Москве в известной степени объясняет и трудности экономического развития значительной части субъектов Федерации. В сочетании с отмеченной выше концентрацией «штабов» крупнейших монополий она обуславливает высокие разрывы в социально-экономическом развитии различных территорий, что, как это ни парадоксально звучит, является одним из наиболее существенных факторов, негативно сказывающихся на развитии Москвы.

Приведенные выше изменения в структуре экономики столицы привели к концентрации в Москве значительной доли лиц с высоким уровнем доходов. Однако при этом поляризация доходов населения внутри Москвы выше ее межрегиональных диспропорций. Отметим и то, что не всегда обоснованные (с позиции стратегических интересов развития Москвы и страны) масштабы и качественный состав мигрантов приводят не только к росту населения столицы, но и к неоправданному повышению цен на жилье. А это сужает возможности решения жилищных проблем наиболее многочисленной части населения столицы, имеющей средние и низкие доходы.

Отмеченные негативные проявления стали следствием региональной политики, благодаря которой усилилась поляризация развития между относительно благополучной Москвой и все ухудшающимся состоянием большей части других регионов страны. Как показали итоги переписи 2010 г., численность населения страны, по сравнению с 2002 г., сократилась на 2,3 млн чел. (или на 1,6%) и составила 142,9 млн чел. При общем снижении численности населения, применительно к различным федеральным округам и субъектам Федерации, вырисовывается достаточно контрастная картина.

Так, среди федеральных округов наибольшие потери населения понесли Дальний Восток — 6% и Сибирь — 4%. Противоположная картина наблюдается в Москве и Московской области, а также в ряде республик Северного Кавказа. За межпереписной период население Москвы возросло на 11%, или на 1,1 млн чел., а в Московской области — на 7,2%, или почти на полмиллиона чел. И если в 2002 г. на долю Москвы и Московской области приходилось 11,7% населения, то сейчас уже более

¹⁷ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010. М.: Росстат. С. 822.

13%, т.е. *каждый восьмой житель* страны живет в столичном регионе (в Москве соответственно 7,15 и 8,1%, в области — 4,5 и 4,96%).

Особая притягательность Москвы обусловлена не только ее благоприятными предпосылками для развития бизнеса и столичным статусом, но и недостатками региональной политики и системой финансово-бюджетных отношений. Немалую роль при этом играет многократное превышение бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя Москвы, по сравнению с другими городами. Если бюджетная обеспеченность (расходная часть) на одного жителя Москвы составляла в 2010 г. 106,1 тыс. руб., то аналогичный показатель в Санкт-Петербурге — 70,5 тыс. руб., а в большинстве центров субъектов Федерации он находится в диапазоне от 7 тыс. до 20 тыс. руб. Ради справедливости отметим, что такие города, как Москва и Санкт-Петербург, имеют очень сложное городское хозяйство, требующее более высоких затрат на его содержание, по сравнению с другими городами. Однако вызывает большое сомнение, что его обслуживание является главной причиной столь крупных расходов¹⁸.

Такие серьезные различия в финансовом обеспечении столицы и городов большинства других регионов могли бы быть в какой-то степени оправданы при условии, если бы развитие Москвы способствовало решению важнейших задач социально-экономического развития страны, других регионов, городов и сел благодаря созданию комплекса благоприятных условий: правового поля, прогрессивной и справедливой финансово-бюджетной и региональной политики. Но этого не наблюдается. Напротив, резкое отставание уровней социально-экономического развития других субъектов Федерации заставляет их наиболее активных жителей искать работу в Москве, тем самым еще более усиливая происходящие в них негативные процессы.

Таким образом, решение проблем Москвы и определение основных направлений ее развития возможно лишь при условии органической увязки этих процессов с развитием других регионов. Такой подход, с нашей точки зрения, определяет необходимость *территориальной децентрации ряда функций Москвы* как одного из немногих инструментов, способных снизить излишнее притягательное воздействие столицы и предотвратить негативное развитие мегаполиса.

Среди главных направлений в этом отношении — обеспечение взаимоувязанного развития Москвы и области, представляющих единый социально-экономический и инфраструктурно-градостроительный комплекс.

К сожалению, выполненные в последнее время прогнозные документы, касающиеся развития Москвы и столичной области, существенно различаются по составу территориальных объектов: генплан Москвы разрабатывается без взаимосвязи с областью, а прогноз развития области дается без рассмотрения Москвы. При этом тот и другой документы практически исключают из рассмотрения влияние общероссийских процессов и состояния социально-экономического развития в регионах на избыточное притяжение мигрантов в столичный регион.

¹⁸ Мыльников Д. Расчетные показатели, по сведениям автора, приведены на основе обработки официальных сайтов городов / URL: http://blogs.mail.ru/mail/mylnikov_dm/.

Полагаем также, что разработка направлений совершенствования экономической политики должна базироваться не только на взаимодействии с Московской областью, но и с другими субъектами Федерации, а также крупными центрами, опираясь на долгосрочную стратегию социально-экономического развития России и основные направления региональной политики. Именно эти направления должны стать главным содержанием процессов регулирования развития Москвы, столичного региона и страны. А потому, представляется, что принятые решения по расширению территории Москвы не могут рассматриваться вне рамок такого подхода, поскольку вне него расширение территории Москвы за счет включения в ее состав земель, простирающихся в виде клина до границ Калужской области, представляется весьма *рискованным не только для столицы, но и для страны*.

Переходя непосредственно к мероприятиям, осуществленным или намечаемым по развитию Москвы в последнее время, необходимо отметить большую и во многом наглядную работу, проводимую руководством столицы. Но она практически не выходит за рамки Москвы. Поэтому положительно относясь к рекомендациям по разгрузке столицы и перемещению за ее пределы части столичных учреждений, следует разграничить два аспекта:

- разгрузку столицы с частичным перемещением части учреждений в Московскую область (а, с нашей точки зрения, и в другие региональные центры);
- расширение границ столицы.

Нельзя забывать, что будущее столицы — это *не внутреннее дело города*. Тем более что в значительной степени столичные проблемы, как мы указывали выше, вызваны прежде всего неопределенностью общегосударственной региональной политики, ситуацией в налогово-бюджетной и институциональной сферах. А потому, вспоминая предшествующий опыт расширения территории Москвы, хотелось бы избежать ряда негативных процессов.

Например, дополнительные территории могут застраиваться жильем, как наиболее выгодным для строительных фирм вложением средств и использованием получаемых под застройку участков. Другой путь нового освоения территории — активизация строительства коттеджей и других типов домов с земельными наделами, предназначенных прежде всего для привилегированной части общества.

При этом нельзя не видеть опасности выдавливания москвичей с дачных участков, как с территорий, подпадающих под юрисдикцию городских властей. Практика свидетельствует, что в правовом отношении достаточно будет определить те или иные территории, как зоны особых интересов развития города, чтобы выселить их владельцев с не всегда эквивалентной компенсацией¹⁹. Нелишне отметить, что на присоединенных территориях проживает около 250 тыс. чел., а в летний период здесь отдыхает около 1 млн дачников. И не исключено, что их значительная часть может попасть в зону риска.

¹⁹ Большую опасность представляет принятие закона об особенностях регулирования земельных отношений на присоединенной к Москве территории. Предлагаемые проектом закона нормы будут способствовать избавлению от собственников земельных участков и дачников, создадут правовые условия для их принудительного выселения.

Как преодолеть негативные тенденции в градостроительстве?

Итак, как мы попытались показать, негативные процессы в сфере градостроительства обусловлены, минимум, четырьмя причинами.

Первая. Односторонняя ориентация структуры экономики, лишившая за последние десятилетия многие города и поселки хозяйственной основы развития.

Вторая. Усиливающаяся региональная диспропорция между развитием сырьедобывающих регионов и преобладающей части субъектов Федерации.

Третья. Избыточная централизация функций и ресурсов в Москве, а также неравноправный характер отношений между столицей и другими субъектами Федерации.

Четвертая. Недооценка роли и хроническое отставание развития транспортной и других видов инфраструктуры, препятствующих формированию национальной экономики и прогрессивной системы городов.

Пятая. Недооценка важности местного самоуправления, которое при полноценном его развитии может взять на себя решение большого круга задач благодаря инициативной и солидарной деятельности жителей городов и сел.

Тем самым, как это ни печально сознавать, современные представления о роли городов в развитии экономики России *находятся на доекатерининском уровне*. Доказательство тому — отсутствие полноценной, научно-обоснованной государственной градостроительной политики. В этих условиях представляется крайне важным осознание роли градостроительства всеми ветвями и уровнями власти. И хотя попытки обратить внимание на безотлагательную необходимость решения градостроительных проблем не встречают должного понимания и не служат поводом для принятия ответственных государственных решений, мы считаем необходимым еще раз обратить внимание органов исполнительной и законодательной власти всех уровней на следующие обязательные условия работоспособной в российских условиях государственной градостроительной политики.

Начнем с того, что полноценное формирование взаимосвязанной системы регулирования развития городов и городских агломераций возможно лишь в рамках совершенствования общегосударственной системы управления, федеративных отношений, региональной и муниципальной политики. Такой подход, как одно из направлений регулирования развития городов, должен базироваться на разработке *Генеральной схемы пространственной организации экономики страны и ее регионов*, Градостроительной доктрины Российской Федерации, генеральной схемы расселения.

Далее. Применительно к управлению социально-экономическим и пространственным развитием регионов, городов и других населенных мест можно говорить о двух принципиально разных подходах, характеризующих управляющее воздействие.

Первый подход базируется на жестком иерархическом разграничении компетенции и полномочий между различными по таксономии тер-

риториальными уровнями управления. Но признавая его удобство для функционирования системы централизованного управления, необходимо видеть и его существенные недостатки. Применительно к городам при подобном подходе из сферы управления исчезает сам объект — город, как единое социально-экономическое и пространственно-инфраструктурное образование. Тем самым: управление городом, как целостным объектом, подменяется дробными позициями, рассредоточенными по разным территориальным и ведомственным уровням власти; исчезает главная цель управления городом — содействие реализации воспроизводственных процессов, ориентированных на воссоздание единого городского организма и повышение его устойчивости.

Второй подход может быть реализован лишь *при децентрализации управления*. На современном этапе децентрализации — один из немногих инструментов, способных, как это ни парадоксально звучит, обеспечить условия для прогрессивного развития России, как государства федеративного типа. Ее реальное единство способны обеспечить только экономически и социально самодостаточные регионы, обладающие возможностями устойчивого развития и участвующие в общегосударственном территориальном разделении и кооперации труда.

К сожалению, предпринимаемые в последнее время попытки децентрализации управления носят весьма ограниченный характер. Исходят в значительной мере из узковедомственных интересов, а также из стремления сохранить сложившийся состав министерств и ведомств, сконцентрированных в столице.

Следующее условие формирования государственной градостроительной политики в России — это смещение акцентов в управлении (регулировании) социально-экономическими процессами, в т.ч. в сфере градостроительства, с примата сугубо оперативных решений *на сбалансированное сочетание долгосрочных и текущих подходов*. Это в значительной мере связано с особенностью городов и регионов, как объектов управляемого воздействия, требующих для реализации стратегических решений, базирующихся на долгосрочных прогнозах развития страны, продолжительного периода и мобилизации значительных кадровых, финансовых, материальных и иных ресурсов. Практика свидетельствует, что недоучет долгосрочных последствий принимаемых решений нередко приводит к необратимым результатам негативного характера.

Еще одним важным условием является отладка взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления в городах и других муниципальных образованиях на основе *существенного повышения уровня прямой и обратной связи*.

Также представляется крайне актуальным *восстановление* на новой основе всей системы управления градостроительным процессом. Причем как по стране, так и в регионах, городах и районах.

Нельзя также не понимать, что лимитирующим фактором прогрессивного развития градостроительства является *ущербная законодательная база*. Необходимо безотлагательно приступить к разработке нормативно-правовой системы градостроительной деятельности, с учетом позитивного отечественного и зарубежного опыта.

И, наконец, при всей важности отмеченных выше позиций (естественно, они не носят исчерпывающего характера) главный вопрос — *кадровое обеспечение градостроительства и*, что не менее существенно, *профессиональный уровень* участников этой сложнейшей сферы деятельности. Включая руководство федеральных, региональных и местных органов власти²⁰.

Завершая, отметим, что в решении перечисленных проблем нелишне обратиться к опыту Екатерины II по реконструкции системы городского расселения. Реализованный императрицей системный подход вполне применим для конкретизации приоритетных задач в сфере современного отечественного градостроительства.

Он, в частности, позволяет определиться с этапами реформы градостроительства, включающими, во-первых, анализ состояния и основных проблем формирования систем расселения как в региональном разрезе, так и по стране. Такому анализу должна предшествовать детальная оценка состояния каждого города и поселка городского типа. Для адекватной характеристики городов необходимо существенно скорректировать регулярно разрабатываемую органами Росстата систему показателей.

Во-вторых, обоснование требований к перспективной пространственной организации страны и к городскому расселению, определяемых переходом к новой модели социально-экономического развития, а также необходимостью совершенствования административно-территориального устройства, обеспечивающего более рациональное функционирование всех основных сфер деятельности, с учетом интересов населения и национальной безопасности России.

В-третьих, разработку Градостроительной доктрины, генеральной и региональных схем расселения, увязанных с долгосрочными прогнозами социально-экономического развития и пространственной организации страны. С развитием магистральной и региональной инфраструктуры. С совершенствованием административно-территориального устройства, а также с прогнозами модернизации финансово-бюджетных отношений и изменениями законодательной основы градостроительства.

В-четвертых, определение этапности разработки и приоритетного перечня проектно-градостроительной документации (схем районных планировок, генеральных планов городов и др.) применительно к конкретным регионам, крупным городским агломерациям, городам, взаимосвязанным системам городского и сельского расселения.

В-пятых, разработку методов, инструментария, финансово-экономических и правовых основ, способствующих реализации принятых документов и материалов в сфере градостроительства.

В-шестых, разработку предложений по формированию организационных структур управления градостроительной деятельностью и по совершенствованию подготовки кадров.

²⁰ Подробнее об этой проблеме см.: *Вавакин Л.В.* Профессионализм в деятельности главного архитектора. М.: Московские учебники, 2009.