

Набиуллина Карина Рашидовна

Nabiullina Karina Rashidovna

кандидат экономических наук,
доцент кафедры градостроительства
и планировки сельских населенных мест
Казанского государственного
архитектурно-строительного университета

PhD in Economics,
Assistant Professor,
Department of Urban and Country Planning,
Kazan State University of
Architecture and Engineering

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE HISTORICAL BACKGROUND OF URBAN PLANNING MANAGEMENT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация:

Анализ истории становления управления градостроительным развитием в России с конца XVII в. и до настоящего времени демонстрирует степень важности данной деятельности, позволяет нам судить о достоинствах и недостатках ряда организационно-управленческих моделей. Управление градостроительной деятельностью в различные исторические периоды имело свои особенности, подробно описанные в статье. Сегодня все полномочия по управлению градостроительным развитием территорий и поселений в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» переданы непосредственно в территориальные организации местного самоуправления – в уполномоченные структурные подразделения муниципальных образований. Серьезной проблемой в управлении градостроительным развитием является нехватка средств на разработку и реализацию проектных, нормативно-технических и нормативно-правовых документов, обеспечивающих градостроительное развитие территорий и поселений, а также недостаток квалифицированных кадров. Кроме того, требуется максимальное использование существующих возможностей градостроительного развития (гранты федерального правительства и субъектов Федерации, муниципально-частное партнерство).

Ключевые слова:

управление градостроительным развитием, муниципальное управление, становление градостроительной деятельности.

Summary:

The history of the managed urban planning development in Russia since the end of the 17th century until the present shows its importance and demonstrates the merits and demerits of its several management models. Urban planning management had its specific features in different historical periods. Nowadays, according to the Federal Law on General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation, urban planning development is managed by the local government organizations, the authorized municipal units. The problem is the lack of qualified personnel and funds to develop and implement the project documents, technical standards and regulatory legal instruments that provide urban development of territories and settlements. In addition, it is necessary to take maximum advantage of urban planning development (grants from the government and the constituent entities of the Russian Federation, municipal-private partnership).

Keywords:

management of urban planning development, municipal management, emergence of urban planning.

Приоритет в вопросах истории становления управления градостроительным развитием в России бесспорно принадлежит эпохе Петра I. Именно тогда города стали заметно меняться как в социально-экономическом, так и в архитектурно-планировочном аспекте.

В конце XVII – начале XVIII в. главной социальной силой России являлось помещичье дворянство. Именно из этой социальной среды Петр I формирует чиновничье-бюрократический аппарат империи и командный состав армии и флота. Поддержанные Петром I идеи меркантилизма широко открыли двери и для купеческого сословия, значительно усилив его позиции в иерархии российского города. Это позволило властным элитам активно вовлечь купечество в городское строительство – в том числе строительство объектов общественного назначения: школ, больницы, гостиных дворов и сиротских приютов. Развитие мануфактурного и ремесленного производства, поддержанное законом 1721 г. «О посессионных рабочих», распространившим крепостное право на промышленную деятельность, сформировало возможность возникновения новых типов поселений – промышленных городов и поселков. Успешные военные кампании Петра I в Прибалтике и на южных границах России способствовали появлению целого ряда новых городов-крепостей вдоль Балтики, вдоль юго-западных границ России и в южноуральских степях. Все это послужило объективной причиной для совершенствования фортификационного и планировочного мастерства в городском строительстве.

Произошедшее при Петре I усиление центральной власти сделало государство главным строительным заказчиком. Так, в 1709 г. в Петербурге была основана первая Комиссия строений, превратившаяся со временем в орган управления проектирования и застройки новой столицы Российского государства. С появлением Комиссии строений составление генеральных планов становится все более атрибутом городского развития. Помимо градостроительного планирования в функции комиссии входил строительный контроль.

Другой важной приметой этого времени стал процесс перехода от хаотичной застройки городских территорий к реализации принципов регулярной планировки и застройки городов. Указы Петра I о «красных линиях», о противопожарных разрывах в застройке, о широком применении зеленых насаждений, строительстве набережных, замощении и освещении улиц в ночные часы сформировали целую систему правил, характерных уже для совершенно другого, регулярного города, кардинально отличного от российских городов допетровского времени.

Дальнейшие существенные шаги в системе управления градостроительным развитием произошли во второй половине XVIII столетия, в период царствования Екатерины II.

Уже в декабре 1762 г., в год восхождения Екатерины II на престол, была создана новая Комиссия каменного строения Санкт-Петербурга и Москвы, во главе которой был поставлен известный интеллектуал того времени граф И.И. Бецкой. Год спустя Екатерина II подписывает указ «О сделании всем городам, их строению и улицам специальных планов по каждой губернии особо». Согласно этому указу, разработка генеральных планов должна была затронуть более 500 городских поселений. «Во исполнение этого указа начался переход от единичных экспериментов в области упорядочения застройки провинциальных русских городов (в том числе составление планов Казани, Астрахани и Белгорода) к общегосударственной программе их реконструкции» [1].

Следует отметить, что период правления Екатерины II стал временем важной системы реформ на пути развития российских городов и российского градостроительства в целом. В 1765 г. специальным манифестом было объявлено начало генерального межевания российских земель. В связи с этим были созданы губернские межевые конторы, которые подчинялись Межевой экспедиции, входившей в Сенат. В результате этого были созданы новые атласы губерний и уездов, а также нарисованы планы губернских и уездных городов до и после их перепланировки. В 1775 г. произошла реформа местного управления, в связи с чем был разработан законодательный акт «Уложения о губерниях». Таким образом, произошла некоторая децентрализация управления.

В 1785 г. Екатериной II была дарована «Грамота на права и выгоды городам Российской империи». Согласно этой грамоте население городов разделялось на шесть сословных групп. Грамота, выданная городам, восстановила захиревшие органы сословного городского самоуправления. Городское общество получило право юридического лица: оно могло заводить собственность, иметь доходы с имуществ, собирать с городского населения специальный налог. В ведении сословных городских органов находились вопросы городского хозяйства, благоустройства, производственное дело, развитие торговли и промыслов и т. п.

В результате деятельности Комиссии о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы, Межевой экспедиции, а также созданных в результате екатерининских реформ органов местного самоуправления было разработано 286 новых регулярных планов городов, определены места и начата застройка новых городских общественных центров, упорядочены торговые и промышленные территории, а также налажена дорожная связь с сельской округой и другими городами. «По масштабу работ в области государственного градоустройства Российская империя не имела равных себе во всем мире» [2].

В период царствования Александра I в поддержку идеи централизации государственной политики в области развития городов в 1806 г. был создан Строительный комитет при Министерстве внутренних дел России. К компетенциям комитета относились перепланировка уездных городов, подготовка образцовых (типовых) проектов, экспертиза городских планов, а сферой деятельности являлась вся территория России.

Дальнейшее развитие градостроительства в России в первой трети XIX в. тесно связано с именем министра внутренних дел М.М. Сперанского. Возглавляя в 1832–1837 гг. составление «Свода законов Российской империи», он способствовал формированию и изданию Устава строительного России. Этот документ был первым в российской истории примером обобщения и упорядочения развившейся и усложнившейся централизации архитектурно-строительной и градостроительной деятельности. В Уставе на уровне общероссийских законов закреплялись государственные учреждения, руководившие строительной и градостроительной деятельностью в стране, определялись их подчиненность, структура и предметы ведения.

В течение более чем 80 лет, вплоть до 1917 г., Устав строительный являлся главным нормативно-правовым документом России, регламентирующим градостроительную деятельность.

Несколько раз он корректировался и видоизменялся в редакциях 1842, 1857 и 1900 гг. в направлении децентрализации и расширения прав городского общественного управления – городских дум и городских управ.

Особенно эта тенденция проявилась после принятия Александром II в 1870 г. нового Городового положения как общероссийского закона. «Согласно Городовому положению, распорядительными органами городского общественного управления... стали городские думы, а исполнительными городские управы...» [3].

В соответствии с Городовым положением, органам городского общественного управления предоставлялось право готовить местные нормативно-правовые акты по городскому благоустройству, утверждению размещения и параметров проектируемых общественных и жилых зданий (не затрагивая их стилистических характеристик), учреждению должностей городских архитекторов и определению их прав и обязанностей.

В то же время ослабление централизованного контроля в системе градостроительного законодательства и управления на рубеже XIX–XX столетий обернулось и существенной негативной тенденцией. Включенный в Устав 1900 г. пункт, гласивший: «По отношению к требованиям, предъявляемым при устройстве фабрик и заводов, предоставлено широкое право усмотрения местной администрации» [4] – привел к неоправданному размещению и разрастанию промышленных зон во многих российских городах, заметному ухудшению в них планировочной и экологической ситуации.

В этот период Россия, пришедшая позже многих индустриально развитых государств к этапу бурного развития промышленного капитализма, оказалась слабо подготовленной в плане градостроительного развития и его нормативно-правового обеспечения. Наиболее прозорливые, обладающие передовыми знаниями архитекторы-градостроители и инженеры того времени – Г.В. Барановский, Л.Н. Бенуа, Г.Д. Дубелир, М.С. Лялевич, В.Н. Семенов в своих многочисленных статьях и книгах отмечали необходимость кардинальных изменений в системе управления градостроительным делом и нормативно-правовом регулировании градостроительства.

В.Н. Семенов, проживший и практиковавший в сотрудничестве с Р. Энвином [5] в Лондоне с 1908 по 1912 г., по возвращении в Россию написал и издал в Москве книгу «Благоустройство городов». В этой книге широко осветил западноевропейскую практику градостроительных работ рубежа XIX–XX вв., сформулировал целый пакет предложений по архитектурно-градостроительному зонированию городских территорий и пространственной организации планировочных элементов города.

В главе X своей книги В.Н. Семенов выделяет следующие, принципиально важные для градостроительства России мероприятия:

- 1) борьба с земельной спекуляцией и искусственным повышением цены на землю;
- 2) принудительное отчуждение территорий, необходимых для развития городов;
- 3) воздействие на отдельных собственников при реализации городских планов путем различных налогов и налоговых льгот.

В качестве примера законодательного подтверждения предложенных мероприятий В.Н. Семенов [6] приводит английский закон 1909 г. «Housing and town planning act», а также поддержку из этого закона, чрезвычайно актуальную и для современной России:

«В схему городского развития могут входить следующие земли:

Всякая земля, предназначенная к застройке.

Земли, которые могут понадобиться для этого в будущем.

Земли, которые могут понадобиться для площадей, дорог, улиц, парков, мест отдыха.

Земли, необходимые для работ, связанных с расширением города, будут ли эти работы строительного или иного характера.

...Всякая земля, вошедшая в план развития города, может быть куплена городом принудительным порядком, безразлично, назначается ли она для непосредственного использования или только будущего» [7].

В 1911 г. технико-строительный комитет Министерства внутренних дел предложил Г.В. Барановскому подготовить проект нового Устава строительного. Но подготовленный к 1914 г. проект был отклонен МВД из-за нестыковок с действующим законодательством России.

Начавшаяся в августе 1914 г. Первая мировая война, а затем революционные события 1917 г. надолго отодвинули и существенно изменили проблему совершенствования строительного законодательства и управления градостроительным развитием в России.

События, произошедшие в 1917 г., кардинально поменяли градостроительную ситуацию в стране. Ю.Л. Косенкова выделяет три характерных «пограничных условия» [8], которые предопределили становление системы управления градостроительной деятельностью в стране и ее законодательную базу:

- разрушение и уничтожение едва порождающихся в России механизмов культуры, способных сделать ценности городской жизни достоянием широких слоев населения;

– огромные по своим масштабам разрушения жилого фонда и городского хозяйства, вызванные Гражданской войной;

– тотальная национализация земли, объявленная «Декретом о земле» от 26.10.1917.

В декретах, инструкциях и других постановлениях советской власти относительно градостроительства в период 1917–1922 гг. царит заметная неразбериха и противоречивость. Только вступление в силу Земельного кодекса с 01.12.1922, совместная инструкция Наркомзема и НКВД об установлении городской черты от 18.06.1923, «Положение о городских и сельских поселениях» от 15.09.1924, а также «Правила распланировки и застройки городов», подготовленные Главным управлением коммунального хозяйства РКВД в 1925 г. позволили сформировать некую правовую основу управления городским развитием [9].

Одной из успешных инициатив советской власти, способствующих возрождению и развитию градостроительства, стал план ГОЭЛРО. По некоторым данным, основой плана ГОЭЛРО стали разработки 1916 г., подготовленные Комиссией по изучению естественных производительных сил России (КЕПС), которые в 1920 г. предложила Комиссия по разработке плана электрификации России под руководством Г.М. Кржижановского. Подготовленный менее чем за один год план ГОЭЛРО был утвержден IX Всероссийским съездом Советов.

План ГОЭЛРО, рассчитанный на 10–15 лет, был планом развития не только энергетики, но и всей экономики. План предусматривал строительство 30 электрических станций общей мощностью 1,75 млн кВт. План в основном был выполнен к 1931 г. и заложил основу индустриализации страны. Выработка электроэнергии в 1932 г. достигла 13,5 млрд кВт·ч, превзойдя показатели 1913 г. почти в 7 раз. На основе директив XV съезда ВКП(б) как инструмента реализации идей долгосрочного плана ГОЭЛРО был разработан первый пятилетний план (1928–1932) развития народного хозяйства СССР.

Новая экономическая политика (НЭП), просуществовавшая менее десяти лет, но хотя бы немного поднявшая страну из разрухи Гражданской войны и обеспечившая частными заказами архитектурный цех, позволила сформировать новое поколение талантливых архитекторов. Уверовавшие в идеи светлого, справедливого социалистического будущего, большинство архитекторов 1920-х гг. с большим вдохновением включились в поиски новой архитектуры, образы и функции которой должны были ответить запросам нового мира. На этой волне в архитектуре Советской России возникло уникальное архитектурное направление, получившее название «советского конструктивизма» и породившее много известных на весь мир имен: И. Леонидов, И. Голосов и П. Голосов, М. Гинзбург, Н. Ладовский, братья Александр и Виктор Веснины, К. Мельников, Н. Милютин и многие другие.

Вся эта плеяда талантливых, профессионально хорошо подготовленных архитекторов могла предложить авангардные, композиционно острые и при этом экономически рациональные решения городских проблем. Они прекрасно понимали, что целесообразные решения в условиях только встающей на ноги экономики лежат в рамках модернистской архитектуры. Но тогда они еще не знали, что предлагаемые ими решения вступают в непримиримые противоречия с уже выбранным Сталиным политическим и экономическим курсом развития страны.

Принятый в 1928 г. план предусматривал быструю индустриализацию страны и коллективизацию значительной части крестьянских хозяйств. В результате программы «ускоренной индустриализации», принятой под давлением Сталина, городское население увеличилось на 13,9 млн человек. Это был не естественный прирост городского населения, а насильственное перемещение в основном крестьян, выселенных с прежнего места жительства, не получивших паспортов в 1932 г. после введения паспортной системы. Сама паспортная система во многом и была затеяна, чтобы выдвинуть часть населения на стройки пятилетки [10].

Если средняя жилая обеспеченность в СССР на 1926 г. составляла 5,71 м²/чел. при санитарной норме 8 м²/чел., то, учитывая, что, по официальным данным, за первую пятилетку было построено 23 млн м² жилья, это означало уменьшение нормы жилой обеспеченности в городах страны до 4,7 м²/чел.

В промышленных городах Урала в 1932 г. норма жилья составляла: в Свердловске – 4,2 м²/чел., в Магнитогорске – 1,6 м²/чел. Фактически это значило, что по стране в среднем в комнате площадью 15 м² проживало 3–5 человек. Причем комнаты чаще всего находились либо в бараках, либо в землянках [11].

Этот пример как нельзя лучше характеризует градостроительную политику сталинского правительства, декларировавшего максимальную заботу о правах и благополучии человека труда, а на практике превратившего трудовое население страны в бесправную дешевую рабочую силу, влачащую в основной массе нищенское существование.

Поэтому конец первой пятилетки обозначил и еще один поворот в градостроительной политике Советского государства. Архитекторы и градостроители «отодвигаются» от решения социально-функциональных задач и «переключаются» исключительно на решение задач художественно-композиционных, причем в рамках строго заданных художественных предпочтений в стиле европейского ренессанса. Теперь во главу угла ставилась задача создания «парадного» фасада города. «Витрина» города – его центральная часть, «город ансамблей», сформированный репрезентативными жилыми и общественными ансамблями. Периферийная часть города полностью отдавалась на откуп отраслевым ведомствам, строившим многочисленные дешевые бараки вокруг своих производственных объектов.

Важную роль в этом повороте сыграл июньский пленум ЦК ВКП(б) 1931 г., посвященный вопросам развития городского хозяйства Москвы и других городов СССР. В докладе Л.М. Кагановича на пленуме говорилось: «...Вопрос о городе и городском хозяйстве вышел уже сейчас за обычные рамки так называемого благоустройства, стал вопросом большого политического и экономического значения» [12]. По резолюциям пленума был образован Наркомат коммунального хозяйства РСФСР, взявший на себя функции управления городским хозяйством, в том числе архитектурным и градостроительным планированием.

В том же 1931 г. был создан Всесоюзный совет по коммунальному хозяйству, отвечавший за общие вопросы строительства, организации и реконструкции городов. В 1932 г. по решению Политбюро ЦК ВКП(б) «О перестройке литературно-художественных организаций» была проведена перестройка литературного дела, вслед за этим было проведено объединение всех архитекторов страны в единый творческий Союз советских архитекторов. В 1934 г. была учреждена Академия архитектуры СССР, которой в качестве главной задачи вменялось теоретически обосновать уже строго обозначенные принципы советской архитектуры и градостроительства. 28 июня 1935 г. появилось постановление СНК РСФСР «Об утверждении должности главного городского архитектора в городских отделах коммунального хозяйства».

Таким образом, к середине 1930-х гг. в стране полностью сложилась централизованная система управления архитектурно-градостроительной деятельностью, жестко поставленная под контроль советского и партийного руководства. Двухсотлетний эволюционный путь России в становлении системы управления градостроительным развитием от предельной централизации к расширению местных компетенций был решительно перечеркнут.

Как результат – в 1956 г. в городах РСФСР на одного человека в среднем приходилось 4,7 м² жилой площади, из которых не более 15 % соответствовали санитарно-техническим нормам. В экономическом плане произошла концентрация финансовых средств в центральных отраслевых ведомствах, что привело к непомерному расширению их полномочий. Властные структуры на местах потеряли финансовую базу и возможность самостоятельного управления развитием территорий. Находясь в полной зависимости от центра, местные органы власти «...ориентировались главным образом на требования вышестоящих уровней управления, а не на удовлетворение конкретных нужд “своих” территорий» [13].

На рубеже 50–60-х гг. XX в. была предпринята попытка частично децентрализовать управление (Н.С. Хрущев, 1957–1965 гг.). Именно этот период характеризуется развертыванием массового жилищного строительства, отказом от сталинской концепции «города ансамблей» и переходом к функциональной системе структурного построения городских территорий, основанной на идеях «ступенчатого обслуживания».

В последние десятилетия существования СССР система управления градостроительством и архитектурой представляла собой вертикаль, во главе которой стоял Госстрой СССР. В его подчинении находился Госкомитет по гражданскому строительству и архитектуре СССР с управлением градостроительства в его составе.

На республиканском (автономные республики), краевом, областном уровне существовали: в АССР – Госстрой, в краях и областях – главные управления, отделы – в зависимости от величины области. Все эти органы имели двойное подчинение – Госстрою союзной республики и местным органам исполнительной власти, «...что тоже не способствовало эффективности... их работы» [14].

В настоящее время все полномочия по управлению градостроительным развитием территорий и поселений в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» переданы непосредственно в территориальные организации местного самоуправления – в уполномоченные структурные подразделения муниципальных образований (МО).

Одними из самых серьезных проблем, которые сегодня испытывают МО в управлении градостроительным развитием, являются:

– нехватка средств на разработку и реализацию проектных, нормативно-технических и нормативно-правовых документов, обеспечивающих градостроительное развитие территорий и поселений;

– отсутствие или недостаток квалифицированных кадров для разработки и реализации градостроительной документации.

Развитие градостроения в муниципальных образованиях в основном возможно:

– через использование грантов федерального правительства и руководства субъектов Федерации;

– через использование механизма муниципально-частного партнерства.

Но эти возможности становятся осуществимыми только при соответствующих условиях, а именно при наличии:

– утвержденной градостроительной документации в соответствии с Градостроительным кодексом РФ;

– утвержденной программы или стратегии социально-экономического развития муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «О стратегии планировании в РФ» (№ 172-ФЗ от 28.06.2014);

– соответствующих компетенций в руководстве и службах муниципального образования.

При этом неформальный, на первый взгляд, вопрос компетенции кадров муниципальных образований занимает на самом деле главенствующее положение.

Эмпирически установившийся сегодня стандарт градостроительной документации и стратегии социально-экономического развития в подавляющем большинстве случаев плохо адаптирован к повседневному использованию и не содержит «дорожной карты» действий для муниципального руководства. Как следствие, возникает необходимость либо дополнительной проработки вышеназванных стратегических документов развития территории с четким выявлением и обоснованием последовательных шагов развития (и соответствующих затрат на эту проработку), либо обучения по предваряющей специальной образовательной программе руководителей и специалистов соответствующих подразделений руководства МО, позволяющей на основе имеющихся стратегических документов принимать компетентные решения.

Ссылки и примечания:

1. Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII – начала XXI в. Обнинск, 2006.
2. Владимиров В.В. Управление градостроительством и территориальным развитием. М., 2000.
3. Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Указ. соч.
4. Там же.
5. Р. Энвин – известный британский планировщик первой трети XX в., автор реализованного проекта города-сада Летчурт.
6. Thompson W. Handbook to the Housing and Town Planning Act, 1909. Forgotten Books, 2017. (Classic Reprint Series).
7. Семенов В.Н. Благоустройство городов. 2-е изд., стер., пер. М., 2003.
8. Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Указ. соч.
9. Там же.
10. Хмельницкий Д., Милютин Е. Архитектор Николай Милютин. М., 2013.
11. Там же.
12. Вайтенс А.Г., Косенкова Ю.Л. Указ. соч.
13. Владимиров В.В. Указ. соч.
14. Там же.

References:

- Khmelnitsky, D & Milyutin, E 2013, *Architect Nikolay Milyutin*, Moscow, (in Russian).
- Semenov, VN 2003, *City improvement*, 2nd ed., Moscow, (in Russian).
- Thompson, W 2017, *Handbook to the Housing and Town Planning Act, 1909*, Forgotten Books, (Classic Reprint Series).
- Vaitens, AG & Kosenkova, YuL 2006, *Development of the legal basis for urban planning in Russia in the 18th – early 21st centuries*, Obninsk, (in Russian).
- Vladimirov, VV 2000, *Urban planning and territorial development management*, Moscow, (in Russian).