

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ И ГОРОДСКАЯ ПОЛИТИКИ: ИСТОКИ, СОДЕРЖАНИЕ, А ТАКЖЕ КООРДИНАЦИЯ С ДРУГИМИ НАПРАВЛЕНИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Фатеев В.С.

доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры национальной экономики и государственного управления,
Белорусский государственный экономический университет

В статье рассмотрены истоки и проанализировано содержание градостроительной и городской политик, показан вклад международных организаций – Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), а также Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в разработку методологии новой национальной городской политики. Рассмотрены вопросы координации градостроительной, городской, региональной, а также других смежных видов и форм государственной политики в Беларуси, сформулированы соответствующие рекомендации по их совершенствованию.

Введение. В 2009 г., человечество достигло знаменательного рубежа: численность городского населения нашей планеты сравнялась с сельским. К середине XXI в. более двух третей населения мира (68,4%) будет относиться к городскому, о чем свидетельствуют прогнозные оценки Отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН [1, с. 11]. Высокие темпы урбанизации, как позитивные, так и негативные последствия этого процесса уже давно находятся в центре внимания учёных самых разных научных направлений и специалистов-практиков, а также крупнейших международных организаций.

Не случайно в числе 17 целей устойчивого развития, принятых в 2015 г. на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., была определена цель 11 – *Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов* [2]. Годом позже на Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), состоявшейся в Кито (Эквадор), была принята Новая программа развития городов, в рамках которой признаётся ведущая роль

национальных правительств «в разработке и осуществлении всеохватных и эффективных мер городской политики и законодательства в целях устойчивого городского развития и не менее важный вклад субнациональных и местных органов управления, а также гражданского общества и других соответствующих заинтересованных сторон, на основе принципов прозрачности и подотчетности» [3, с. 8].

В этих условиях правительства большинства стран мира обратили внимание на разработку новых, а также на пересмотр и совершенствование существующих национальных политик, прямо (явно, эксплицитно) регламентирующих правовые рамки и механизм публичного регулирования развития городских и сельских поселений, а также секторальных политик, имплицитно содействующих решению проблем развития в регионах, городах и сельской местности.

В данной статье на основе обзора отечественных и зарубежных публикаций рассматриваются вопросы идентификации, становления институциональных основ градостроительной и городской политики, их сочетания со смежными направлениями государственного регулирования, влияющими на развитие городских и сельских поселений в зарубежной практике, а также в Республике Беларусь.

Основная часть. **Градостроительная политика: истоки и современное содержание.** Корни градостроительной деятельности вообще и в том числе первые попытки планировки поселений уходят в давнее прошлое, примерно на 4–5 тысячелетий назад, и говоря об их истоках, историки обычно упоминают Древний Еги-

пет и Месопотамию, где уже в те времена практиковалось разделение города на геометрически выверенные кварталы.

Однако нас больше интересует современный период, когда градостроительное, территориальное или в наиболее общем плане физическое планирование, стало рассматриваться как относительно обособленный вид деятельности, а градостроительная политика стала применяться как форма или направление регулирования пространственной организации городских и сельских поселений, осуществляемой публичными органами разных уровней управления. С этих позиций логичнее обратиться к фактам из новой истории и вернуться назад на 100–150 лет, когда процессы урбанизации и индустриализации в экономически передовых странах мира того времени стали протекать особенно высокими темпами. Именно тогда градостроительство получает мощный толчок в развитии в Европе и Северной Америке. Приведем только три факта, свидетельствующие о формировании практики и институциональных основ градостроительной политики в середине XIX – начале XX вв.

Появление городского планирования в силовом, жёстком стиле (*muscular style of urban planning*) специалисты связывают с периодом с 1860-го по 1870-й гг., когда барон Осман (*baron Haussmann*), ранее назначенный Наполеоном III префектом департамента Сена, силовым методом буквально перекроил сеть улиц Парижа, чтобы создать пронизывающие весь город широкие оси, и открыть прекрасные виды и дальние перспективы на основные монументы столицы Франции [6, с. 20]. Этот опыт перепланировки города позже получит название «Османизация Парижа».

В 1909 г. в Вашингтоне состоялась первая Национальная конференция по городскому планированию, объединившая профессионалов-градостроителей США, которые обратились к своему правительству с предложением изучить состояние американских городов и сформировать национальный комитет по городскому планированию. Гарвардский университет

в 1929 г. начинает выпуск планировщиков-градостроителей, а ещё через 5 лет было учреждено Американское общество профессиональных планировщиков. А в Великобритании ещё в 1910 г. состоялась Учредительная конференция Королевского института британских градопланировщиков [5; 6].

Как же на современном этапе развития этой области деятельности определяется градостроительная политика? В литературе приводится достаточно много дефиниций, однако русскоязычные источники чаще всего отсылают читателя к определению, данному в старом (1992 г.) Законе РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации»¹: «**градостроительная политика** – целенаправленная деятельность государства по формированию благоприятной среды обитания населения исходя из условий исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития общества, национально-этнических и иных местных особенностей» [7].

Из более поздних характеристик данного вида политики можно выделить дефиницию, данную Г.А. Потаевым, который считает, что **градостроительная политика** определяет: «выбор стратегических и тактических целей градостроительного и территориального развития; обеспечение условий достижения этих целей в долгосрочной и краткосрочной перспективе; разработку нормативной и проектной модели будущего состояния пространственной организации поселений и территорий; разработку программ и планов реализации этих моделей; обеспечение реализации программ и планов; контроль за фактическим распределением и эффективностью инвестиций» [8, с. 7].

Современные институциональные основы градостроительной политики в Беларуси. В первые годы после распада СССР градостроительству в Беларуси не удалось избежать потерь, что было обусловлено, в первую очередь, ухудшением финансового состояния белорусской эко-

¹ В 1998 г. утратил силу в связи с принятием Градостроительного кодекса РФ.

номики, связанного с её рыночными преобразованиями, системными реформами в белорусском обществе в целом и, соответственно, ухудшением финансирования всех государственных органов, в том числе регулирующих отношения в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

Тем не менее, можно признать, что белорусскому градостроительству всё же удалось в условиях переходной экономики ограничиться минимальными потерями, а по отдельным направлениям выйти на более высокий уровень благодаря сохранению основных кадров, а также преумножению человеческого капитала в области архитектуры и градостроительства, в целом неплохой его адаптации к работе в новых условиях.

Институциональные основы современной градостроительной политики в Республике Беларусь составляют следующие основные компоненты:

1. *Специальное законодательство и развитая система нормативной правовой документации.* Ещё в конце 1993 г. был принят Закон Республики Беларусь «Об основах архитектурной и градостроительной деятельности в Республике Беларусь», который в середине 2004 г. был заменен более совершенным Законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» [9]. Проведение и развитие этих направлений деятельности достаточно детально регламентируется многими другими официальными нормативными правовыми документами: указами Президента, постановлениями Совета Министров, постановлениями и приказами Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь и др.

2. *Достаточно детально регламентируемые законодательством организация, порядок и сроки градостроительного планирования,* в частности, подготовки и утверждения государственных и отраслевых программ, градостроительных проектов и другой документации.

В Беларуси удалось сохранить хорошие

традиции градостроительства из советского периода с дополнением их новыми формами и инструментарием. Так, за последние три десятилетия разработано несколько государственных схем комплексной территориальной организации Республики Беларусь (ГСКТО 1993, 2000, 2007 с доработкой в 2011 и 2015 гг.). Следует согласиться с мнением Н.Н. Власюка о том, что Беларусь «обладает уникальным опытом преемственности ГСКТО» [10, с. 4], поскольку все отмеченные выше документы опирались на базовые положения *Генеральной схемы комплексной территориальной организации Белорусской ССР*, разработанной в 1986–87 гг. в соответствии с программой работ, утвержденной Советом Министров БССР ещё в 1981 г. [11, с. 193–194].

А вот практика разработки основных направлений государственной градостроительной политики страны на среднесрочный период (5 лет) и утверждение их соответствующими указами Главы государства – это пример из нового опыта, приобретенного в постсоветский период развития белорусского градостроительства (см., например: [12]).

3. *Объекты градостроительной политики чётко обозначены в отмеченных выше, а также в других документах (схемах комплексной территориальной организации областей, генпланах городов и др.).*

4. *Субъекты, осуществляющие разработку, реализацию (имплементацию), совершенствование и мониторинг градостроительной политики.* В действующем законодательстве строго очерчены компетенции в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности Главы государства, Правительства, основного республиканского органа государственного управления по этому профилю – Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

Соотношение градостроительной и городской политики. До сих пор иногда

эти два вида или формы регулирования развития поселений отождествляют, и для этого есть определенные основания.

Во-первых, городская политика намного моложе градостроительной. Я.П. Силин, известный российский регионалист и специалист по городской экономике отмечает: «Термин «городская политика» вошел в лексикон градостроителей и российских политиков сравнительно недавно: где-то в середине 1980-х годов» [13].

Во-вторых, в публикациях экспертов ряда международных организаций приводятся данные, что в странах, где существует давний и богатый опыт планирования землепользования, а также градостроительного планирования, последние решающе повлияли на становление городской политики [6, с. 17].

Можно согласиться с мнением о том, что в отдельных странах градостроительная политика стала либо становится важнейшей составной частью городской политики, что, впрочем, не даёт основания их полностью отождествлять. Приведем еще одну цитату из статьи Я.П. Силина, который резонно отмечает: *«Городская политика, безусловно, шире по направлениям реализации, по субъектам, по целям, по используемым механизмам и т. п... – и далее этот автор продолжает определение данного вида политики: – это декларируемая, целенаправленная, институционально и законодательно оформленная деятельность (или система деятельности) властей всех уровней (межнационального, национального, регионального и местного), а также иных акторов (разнообразных общественных организаций, партий, союзов, корпораций, граждан), оказывающая регулирующее воздействие на развитие городов и их систем в рамках определенной концепции в интересах достижения поставленных целей»* [13].

Следует учитывать, что городская политика не ограничилась тем, что как бы «впитала» в себя градостроительную и смежные с ней политики. На более поздних и близких к нашему времени этапах её

развития в фокус внимания также попали актуальные проблемы экономики (повышения экономической конкурентоспособности и активизации инновационной деятельности, уровень и качество жизни в поселениях), а ещё позже – вопросы, решение которых требует активного привлечения к разработке и реализации городской политики обществоведов и гуманитариев, в частности, изучающих проблемы социологии города, социальной психологии, культурологии, политологии, городского маркетинга, стратегического планирования городов и др.

В последние годы эксперты Хабитат и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) подготовили ряд публикаций-руководств с рекомендациями по проведению нового типа *национальной городской политики (НГП)*, которая определяется ими как «согласованный комплекс решений, принятых в рамках дискуссионного процесса, осуществляемого под руководством правительства и предусматривающего координацию и объединение усилий различных субъектов в интересах выработки общей концепции и достижения цели, которые будут способствовать более преобразующему, продуктивному, инклюзивному и устойчивому городскому развитию в долгосрочной перспективе» [6; 15].

В такой политике нового типа при рассмотрении её в виде циклического процесса, т.е. в динамике (см. рис.1), выделяются *пять этапов или фаз*:

1) *оценка выполнимости* или осуществимости разрабатываемой НГП;

2) *диагностика*, в ходе которой собираются ключевые фактические данные о городском развитии, идентифицируются проблемы и возможности для развития поселений;

3) *разработка* или собственно формулирование НГП в ходе которой предполагается оценка соответствия выявленных ранее проблем городского развития поставленным целям политики, анализ вариантов достижения этих целей и исключение неосуществимых вариантов;



Рис. 1. Национальная городская политика как процесс [15]

4) *имплементация*, которая по своему содержанию соответствует выполнению заранее подготовленного плана реализации НГП;

5) *мониторинг и оценка* промежуточных результатов на каждой из перечисленных выше фаз НГП.

Кроме того, при рассмотрении национальной городской политики как процесса специалисты выделяют **три ключевых компонента**: общественное участие, развитие потенциала и точечные проекты.

Общественное участие предполагает обеспечение гласности и распространение информации о всех этапах и мероприятиях в рамках НГП среди всех заинтересованных в ней, обучение общественности приёмам взаимодействия и использования этой информации и т.д.

Развитие потенциала необходимо для обеспечения устойчивости НГП, при этом вопросы кадрового, финансового и институционального обеспечения должны решаться не только в начале и в конце политического процесса, они встраиваются в мероприятия, проводимые на каждом его этапе.

Наконец, сопровождение процесса НГП разработкой и реализацией *точечных (акупунктурных) проектов*, вызвана необходимостью «приземлить» или придать практико-ориентированный характер процессу НГП [15].

В современных условиях стран, обладающих НГП, которая хотя бы в общих чертах соответствовала такому идеальному представлению о ней, не так уж много.

Исследования состояния национальных городских политик в 150 странах мира, проведенные экспертами ОЭСР и Хабитат, показывают, что из общего числа обследованных стран в 76 государствах уже принята эксплицитная форма НГП, а в 74 странах она получила лишь частичное развитие, т.е. примерно поровну. В 92 странах (61%), процесс проведения НГП дошёл до этапа реализации (имплементации), в то время как в остальных странах данная политика находится лишь на этапе разработки. И только 19 стран (13%) достигли фазы мониторинга и оценки [16].

Следует также отметить, что формирование городской политики такого, нового типа потребует от правительств большинства стран если не включения в неё, то по крайней мере чёткого согласования и координации с рядом других национальных политик, причём не только с градостроительной, но и с региональной, политикой занятости, инновационной, инвестиционной, миграционной, политикой природопользования и охраны окружающей среды, рядом других смежных политик.

Одной из наиболее близких к градостроительной и городской политике по своему содержанию и объектам является **региональная политика**, которая зародилась в Великобритании и США ещё во времена Великой депрессии. Например, в британской региональной политике с самых её истоков городские проблемы, так называемое «городское измерение» всегда присутствовало, несмотря на то, что до конца 1960-х гг. в Соединенном Королевстве не было самостоятельной городской политики. Тем не менее, ещё в отчете *Королевской комиссии по распределению населения, занятого в промышленности*, подготовленном в 1939 г. (больше известен как *Доклад Барлоу*) и ставшем после Второй мировой войны для правительств многих стран своеобразным пособием по проведению региональной политики, содержались вопросы городского планиро-

вания, а проблемы британских регионов и крупных городов рассматривались как две стороны одной медали (см. более подробно [17, разд. 2]).

Если сравнивать региональную и градостроительную политики в современной Беларуси с точки зрения созданных для них институциональных основ, то первая выглядит гораздо скромнее, хотя эти два весомых инструмента из арсенала государственного регулирования территориальной организации производства и расселения во многих странах (в том числе и у нас) очень тесно взаимосвязаны и, как правило, дополняют друг друга.

Основной недостаток государственной региональной политики в Беларуси заключается в том, что её эксплицитная форма уже на протяжении трёх десятков лет «застыла» в незавершенной форме, поскольку *специального законодательного акта, регулирующего вопросы регионального развития и определяющего компетенции различных органов в регулировании этого процесса*, в Беларуси до сих пор нет. С сожалением приходится констатировать тот факт, что вокруг нашей республики уже давно не осталось ни одного государства, где бы небо принято аналогичного закона о региональном развитии и политике.

Существуют и другие проблемы, мешающие эффективной реализации и координации градостроительной и городской политик с другими формами и направлениями государственного регулирования развития городских и сельских поселений, районов и областей, однако возможности их рассмотрения ограничены установленными требованиями к объему данной публикации.

Заключение. Изложенные выше результаты дают основание сделать обобщающие выводы и предложения.

Прослеживая эволюцию градостроительной, городской, региональной и смежных с ними политик, становится очевидным, что со временем, с одной стороны, происходит их «отпочкование», более строгая идентификация и институциональное

обособление, а с другой – более тесное сочетание и координация.

В Республике Беларусь целесообразно обратить внимание на формирование новой национальной городской политики, обеспечив эффективную её координацию с градостроительной, региональной, инновационной и другими смежными и секторальными политиками. При этом в первую очередь в республике требуется завершить формирование эксплицитной региональной политики.

Для формирования в Беларуси новой НПП также очень важно обеспечить координацию действий между субъектами политик по всем уровням управления (на национальном, региональном и местном уровнях), создать надежную правовую основу для развития реальных форм партнерства не только между государственным (публичным) и частным сектором, но и так называемым «третьим» сектором, представленным различными неправительственными организациями, секторальными и региональными ассоциациями, союзами и т.п.

Литература

1. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision.* – New York: United Nations, 2019. – 103 p.
2. *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [Электронный ресурс]: принята резолюцией Генер. Ассамблеи ООН 25 сент. 2015 г. A/RES/70/1.* – Режим доступа: <https://un-docs.org/ru/A/RES/70/1>. – Дата доступа: 11.01.2021.
3. *Новая программа развития городов [Электронный ресурс]: принята Конференцией ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) и одобрена резолюцией Генер. Ассамблеи ООН от 23 дек. 2016 г. A/RES/71/256.* – Режим доступа: <https://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/71/254>. – Дата доступа: 11.01.2021.
4. *Godall, B. Penguin Dictionary of Human Geography.* – London: Penguin Books, 1987. – 509 p.
5. *Бочаров, Ю.П. Теория градостроительства как система научных знаний в работах российских инженеров и архитекторов XX века [Электронный ресурс] / Ю.П. Бочаров, Н.Н. Жебlienок, М.А. Жебlienок // Architecture and Modern Information Technologies.* – 2017. – № 4 (41). – С. 219–230. – Режим доступа: http://marhi.ru/AMIT/2017/4kvart17/16_bo-charov_zheblienok/index.php. – Дата доступа: 10.01.2021.

6. *The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview / United Nations Human Settlements Programme. – Nairobi: UN-Habitat / OECD, 2014. – 88 p.*

7. *Об основах градостроительства в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации, 14 июля 1992, № 3295-1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – Дата доступа: 10.01.2021.*

8. *Потаев, Г.А. Философия современного градостроительства / Г.А. Потаев. – Минск: БНТУ, 2018. – 345 с.*

9. *Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г. № 300-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10400300>. – Дата доступа: 09.01.2021.*

10. *Власюк, Н.Н. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь. Основные направления и приоритеты развития // Вестник Брестского государственного технического университета. – 2012. – № 1. – С. 3–5.*

11. *Шнит, Ю.В. Основные предпосылки разработки Генеральной схемы комплексной территориальной организации БССР // Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой союзной республики / под. ред. В.С. Фатеева. – Минск: Наука і тэхніка, 1991. – С. 185–194.*

12. *Об утверждении Основных направлений государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 5 сент. 2016 г., № 334. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31600334>. – Дата доступа: 09.01.2021.*

13. *Силин, Я.П. Городская политика в современной России: сущность, формирование, уровни реализации [Электронный ресурс] // Journal of new economy. 2005. № 10. – Режим доступа:*

<https://cyberleninka.ru/article/n/gorodskaya-politika-v-sovremennoy-rossii-suschnost-formirovanie-urovni-realizatsii>. – Дата доступа: 11.01.2021.

14. *Новая программа развития городов [Электронный ресурс]: принята Конференцией ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) и одобрена резолюцией Генер. Ассамблеи ООН от 23 дек. 2016 г. A/RES/71/256. – Режим доступа: <https://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/71/254>. – Дата доступа: 11.01.2021.*

15. *National Urban Policy: A Guiding Framework / United Nations Human Settlements Programme. – Nairobi: UN-Habitat and OECD, 2015. – 61 p.*

16. *Global State of National Urban Policy / United Nations Human Settlements Programme. – Nairobi: UN-Habitat and OECD, 2018. – 107 p.*

17. *Фатеев, В.С. Региональная политика: теория и практика / В.С. Фатеев. – Минск: Изд-во ЕГУ, 2004. – 480 с.*

URBAN PLANNING AND URBAN POLICIES: ORIGINS, CONTENT AND COORDINATION WITH OTHER AREAS OF PUBLIC REGULATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Fateyev V.S.

Belarus State Economic University

The article examined the origins and analysis of urban planning and urban policies, and showed the contribution of international organizations, the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), as well as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), to the development of a methodology for a new national urban policy. Issues of coordination of urban planning, urban, regional and other related public policies in Belarus were considered, and appropriate recommendations on their improvement were made.

Поступила в редакцию 31.01.21

УДК [711.424] (476)

ФОРМЫ ГОТИЧЕСКОЙ ПЛАНИРОВКИ В СТРУКТУРАХ ВОСТОЧНОСЛАВЯНСКИХ ГОРОДОВ (НА МАТЕРИАЛЕ МАЛЫХ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ ПОЛЕСЬЯ)

Януш А.П.

магистр архитектуры, старший преподаватель кафедры «Градостроительство» Белорусский национальный технический университет

В статье проанализированы пути развития, установлены типичные черты и характерные особенности пространственной организации группы малых городских поселений Полесья, раскрывающие их значение как произведений средневековой градостроительной культуры.

Введение. Фундаментальные исследования истории градостроительства Беларуси были проведены Ю.В. Чантурия. Автором обнаружена и проанализирована белорусская культура возведения городских