

# Практика

Ю. М. Моисеев

Yu. M. Moisseev

## *Индикация развития и проблемы отладки процедур пространственного планирования*

### *Indication of development and problems of debugging spatial planning procedures*

**Ключевые слова:** градостроительное планирование, анализ градостроительного развития, индикаторы социально-экономического развития, индикаторы управления, совершенствование системы планирования

**Keywords:** urban planning, analysis of urban development, indicators of socio-economic development, management indicators, improvement of the planning system

**Аннотация.** В градостроительном анализе задача интерпретации индикаторов и индексов социально-экономического развития и управления с целью совершенствования парадигм планирования не находит пока должных ответов. При отсутствии объективных оценок работы системы управления нет и предложений, направленных на совершенствование системы пространственного планирования. Принимая в расчет сложность стоящих задач, в статье анализируются парадоксы в оценках развития и работы систем управления.

**Abstract.** In urban planning analysis, the task of interpreting indicators and indices of socio-economic development and management to improve planning paradigms has not yet found proper answers. In the absence of objective assessments of the operation of the management system, there are no proposals aimed at improving the spatial planning system. Considering the complexity of the tasks at hand, the article analyzes paradoxes in assessing the development and operation of management systems.

Градостроительное планирование призвано содействовать развитию экономики, сохранению окружающей среды и обеспечению пространственного порядка, регулируя и регламентируя процессы урбанизации. Долгое время основная парадигма планирования была нацелена на обеспечение экономического роста и благополучия населения. Решение этих задач было связано со многими внутренними и внешними императивами модификации городского пространства. Ценности и принципы экономического роста неоднократно устремляли теоретиков планирования осмыслить свою роль в городском и общественном развитии [2, 4, 6] и оценить результативность намечаемых программ и получаемых результатов.

В задачах градостроительного анализа давно стоят вопросы о роли индикаторов в оценке результатов планирования, с тем чтобы наращивать необходимый теоретический потенциал, дабы адекватно реагировать на происходящее [3, 5]. В итоге, это поможет соответствующим образом совершенствовать инструментарий градостроительного формообразования и регламентировать форматы землепользования. Сегодня, наряду с общей динамикой концентрации роста в крупных агломерациях, стали также проявляться тренды их структур-

ной реорганизации. Этому способствовали инновации в информационных и коммуникационных технологиях, которые (в свою очередь) меняли позиции участников градостроительной деятельности в части оценки городского пространства и выстраивания приоритетов развития.

Задача интерпретации индикаторов развития в градостроительном анализе вытекает из предпосылок регламентирования взаимоотношений между социальными и пространственными векторами программ развития. Согласно сложившемуся пониманию, производство пространства является результатом взаимодействия экономических, политических и идеологических установок. Они структурируют городское пространство посредством определения правил землепользования, норм функционального зонирования и обеспечения объектами обслуживания и сетями инфраструктуры. Во многом сегодня формирование пространственных структур протекает под лозунгами модернизации городской среды, с тем чтобы воспроизводимое пространство в полной мере отвечало задачам социально-экономического развития.

Обсуждение проблем пространственного развития идет путем аргументации двух интерактивных процес-

сов: «преобразования» и «регулирующие», ради стимулирования трансформации экономического роста для обеспечения местной и региональной устойчивости и справедливости. Таким образом, планирование инициирует действия, влияющие (не только положительно) на городскую среду. Градостроительная доктрина подчеркивает многомерный характер среды и разнообразие целей его участников. Это отмечается через анализ сложных экономических, экологических и эстетических составляющих. Что же касается проработки решений планирования, то новая доктрина не полагает пока глубоких оценок последствий предлагаемых преобразований участниками процесса. Эти тренды могли бы пролить свет в исследованиях как оценки совокупного эффекта по отношению к индивидууму, так и оценки по отношению к поведению всей градостроительной системы. Ниже приведены данные для стран ядра БРИКС, характеризующие экономическое развитие (таблица 1) и социально-экономические успехи (таблица 2), которые затем сравним с некоторыми индикативными характеристиками государственного управления.

Таблица 1.

**ВВП по ППС в расчете на чел (constant 2017 intern \$)**

	2000	2005	2010	2015	2020	2020/2000
Бразилия	11529	12521	14825	15012	14110	1,224
Индия	2571	3225	4213	5412	6172	2,401
Китай	3452	5335	8885	12612	16296	4,721
Россия	14570	20043	23961	25488	26587	1,825
Южная Африка	10599	12216	13496	13887	12867	1,214

Источник: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

Таблица 2.

**Индекс социально-экономического развития**

	2000	2010	2015	2020	2022	2020/2000
Бразилия	0,668	0,722	0,752	0,758	0,760	1,135
Индия	0,490	0,572	0,619	0,638	0,644	1,302
Китай	0,586	0,698	0,741	0,781	0,788	1,333
Россия	0,733	0,797	0,823	0,826	0,821	1,127
Южная Африка	0,633	0,675	0,721	0,722	0,717	1,141

Источник: UNDP. Human Development Report 2023/24: pp 279-281.

Совершенствование системы планирования невозможно реализовать без повышения информированности всех участников градостроительной деятельности и, вместе с тем, без развития механизмов координации управления. Поднимаются вопросы оценки влияния государственного и муниципального управления на градостроительное развитие. Государственное управление [12] невозможно измерить непосредственно, однако некоторые его элементы можно выразить в виде чисел, и целый ряд таких данных уже существует. Например, рейтинговые агентства и другие организации регулярно проводят опросы экспертов, отражая проблемы городов, регионов и стран [7]. Помимо этого,

международные и неправительственные организации проводят анкетирование широких масс, включая домохозяйства, предпринимателей, инвесторов, гражданские сообщества.

Принимая все это в расчет, Всемирный Банк уже в конце 1990-х годов опубликовал доклады «Интегральные индикаторы государственного управления» и «Вопросы государственного управления». Отмечая сложности определения и оценки «государственного управления», эксперты выделили три пары индикаторов, с тем чтобы оценить механизм формирования власти (процесс выборов, их мониторинг, порядок замещения правительств, политическую стабильность), способность правительства определять эффективную политику и гарантировать качество ее исполнения. Последняя пара индикаторов должна по замыслу охарактеризовать исполнение властью и населением законов, рассматривая это как уровень развития общественных институтов.

Итак, для оценки госуправления сформировано шесть групп индикаторов: «Голос народа и подотчетность» и «Политическая стабильность» (таблица 3) характеризуют процесс выборов; группы «Эффективность правительства» (таблица 4) и «Бремя регулирования» (таблица 5) характеризуют способность правительства; а группы «Власть закона» (таблица 6) и «Контроль коррупции» характеризуют отношение граждан и власти к закону.

Таблица 3.

**Политическая стабильность**

	2000	2005	2010	2015	2020	2020/2000
Бразилия	0,54	0,44	0,50	0,44	0,42	0,788
Индия	0,30	0,30	0,24	0,30	0,34	1,333
Китай	0,46	0,40	0,36	0,38	0,40	0,870
Россия	0,22	0,24	0,32	0,30	0,36	1,636
Южная Африка	0,46	0,46	0,50	0,46	0,44	0,956

Источник: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

Течение процессов определяется многими условиями, включая социально-экономические и политические факторы. Вопросы о том, насколько адекватно меняется планирование и может ли оно способствовать развитию – особенно остро стоят сегодня. Могут ли приведенные индикаторы Всемирного Банка пояснить пути корректировки работы системы градостроительного планирования в решении задач социально-экономического развития. Сегодня эти вопросы не находят должного ответа, хотя обретают особую остроту на фоне кардинальных перемен, происходящих во многих сферах бытия и на разных пространственных уровнях. Обустройство среды обитания зависит от эффективности работы систем управления и градостроительного планирования. Отмечая задачи уяснения результативности планирования, выстраиваются аргументы для оценки решений, связанных с формированием среды и контролем использования ресурсов [6, 9, 10].

Поскольку каждая из представленных в таблицах 3-6 оценок отражает весьма специфическое измерение управления, то для каждой из них экспертами Банка был рассчитан отдельный (агрегированный) индекс. Учитывая специфику предмета оценок и отсутствие для этого соответствующей статистики, индексы составлялись на основе многих баз данных, сформированных большей частью на опросах и оценках экспертов. Все последующие процедуры агрегирования сводились к тому, чтобы для каждой группы данных определить свой индекс. Полученные данные позволяют в первую очередь отметить отсутствие прямой корреляционной зависимости между индикаторами уровня социально-экономического развития и политической стабильности. К примеру, согласно данным таблиц 1-3, Китай показал высокие темпы экономического и социального роста в условиях относительно низкой политической стабильности. При этом эффективность работы правительства в течение двух десятилетий, как показано в таблице 4, отставала от индикаторов экономического роста.

Отталкиваясь от данных таблицы 3, можно ли определить задачи обеспечения надежности системы планирования в условиях политической нестабильности? Планирование можно понимать как включающее два измерения: пространственное, содержательное измерение и политическое, процессуальное измерение. Пространственное измерение касается предложения существенных стратегий землепользования, основанных на технико-рациональной логике и профессиональном опыте, в то время как политическое измерение подчеркивает планирование как политическую деятельность, которая никогда не происходит в вакууме, а находится в сложных динамичных институциональных, управленческих и властных системах структуры. Оба аспекта могут повлиять на преобразующее воздействие практики планирования.

Процесс исторических преобразований затрагивает фундаментальные устои практики и нуждается в надежных теоретических ориентирах для градостроительного планирования. Меняется содержание и характер задач, нарастает неопределенность в практике градостроительного управления и планирования. Для обеспечения успешного городского развития и контексте нынешнего раунда реструктуризации городов следует искать новые подходы и в части оценки и индикации парадигм развития. Новые механизмы содержательной оценки и отбора соответствующих индикаторов позволяют обеспечить прогресс в градостроительстве.

Вопросы оценки эффективности работы правительства уже давно стоят на повестке дня. Приведенные данные таблицы 4 не дают надежных ориентиров для интерпретации. Трудно заметить взаимосвязь между показателями экономического и социального развития и оценками работы правительства [7, 13]. Выстраивание универсальных индикаторов сводит на нет их практическое применение. К примеру, при относительно высоких показателях работы правительства, состояние городов оценивается негативно. Рост населения трущоб является проявлением жилищного кризиса, заставляю-

щим задуматься о необходимости разработки различных вариантов обеспечения жильем, развития общедоступного общественного транспорта и обеспечения доступа к основным услугам для удовлетворения разнообразных потребностей городских жителей [8, р. 34].

Таблица 4.

**Эффективность правительства**

	2000	2005	2010	2015	2020	2020/2000
Бразилия	0,50	0,46	0,48	0,46	0,40	0,800
Индия	0,46	0,48	0,50	0,52	0,58	1,261
Китай	0,46	0,48	0,52	0,58	0,62	1,348
Россия	0,36	0,40	0,38	0,44	0,48	1,333
Южная Африка	0,62	0,62	0,54	0,52	0,50	0,833

Источник: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

Таблица 5.

**Время регулирования**

	2000	2005	2010	2015	2020	2020/2000
Бразилия	0,56	0,50	0,54	0,46	0,48	0,857
Индия	0,46	0,44	0,42	0,42	0,48	1,043
Китай	0,44	0,46	0,44	0,42	0,46	1,045
Россия	0,40	0,48	0,44	0,38	0,40	1,000
Южная Африка	0,60	0,64	0,58	0,54	0,50	0,833

Источник: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

Качество жизни в городских районах становится стратегическим индикатором для градостроителей. Фактически города могут иметь отличные инструменты для реализации политики городского планирования с точки зрения обеспечения экономических и экологических перспектив для гармоничного социального развития. Оценки качества городской жизни представляют собой междисциплинарную концепцию, охватывающую экологические, социальные и градостроительные особенности, а также субъективную оценку.

Таблица 6.

**Власть закона**

	2000	2005	2010	2015	2020	2020/2000
Бразилия	0,46	0,50	0,54	0,46	0,48	1,043
Индия	0,56	0,52	0,50	0,48	0,48	0,587
Китай	0,40	0,36	0,40	0,42	0,48	1,200
Россия	0,28	0,30	0,34	0,34	0,34	1,214
Южная Африка	0,52	0,50	0,52	0,50	0,46	0,884

Источник: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

Несмотря на тот факт, что профессиональные ценности планировщиков полностью не проявляются в стратегиях планирования, хотя и разрабатываются совместно в рамках процессов управления, пора научиться отстаивать и проводить точку зрения планировщиков при обсуждении формулирования основных ценностей

и пространственных стратегий. Успех реализации градостроительной стратегии во многом связан с выбором соответствующих показателей и определения их удельного веса. Следует также выяснить возможности их применения в меняющихся контекстах.

Многие достижения в области информационных и коммуникационных технологий способствовали увеличению потоков товаров и финансов, создавая тем самым «новое мировое сообщество». Открывающиеся перспективы всегда привлекательны. Однако в реальности отмечено дальнейшее увеличение различий между регионами, да и поляризационные тренды наблюдались повсюду, раскрывая различия и контрасты как между городами, так и внутри них.

Анализ позволил выделить наиболее важные темы. Использование универсальных индексов позволяет получить несколько отвлеченные оценки, которые не отражают суть индивидуальных проблем городов, что могло бы определить те сферы, которые требуют первоочередного внимания со стороны политиков. Острота дилеммы выбора социально-экономических приоритетов должна быть соотнесена с возможностями градостроителей, которые находятся в сложном политическом и институциональном ландшафте, при выборе решений. Какие инструменты можно использовать для улучшения городской среды, а также разработки инновационной политики, способствующие повышению качества жизни?

Сегодня остро стоят вопросы гармонизации пространственного устройства городов и регионов, и вопросы градостроительного планирования обретают новую социальную значимость. Решение проблем связано с поиском новых путей и форм пространственного устройства среды обитания. Необходимо соответствующим образом модернизировать систему градостроительного планирования, однако сделать это можно на основе серьезных проработок, оценивающих последствия планирования. Такие аргументы явно имеют значение при оценке управленческой деятельности, связанной с формированием среды и контролем использования пространства [5, 7].

В заключение следует подчеркнуть необходимость коренных социально-экономических преобразований для обеспечения гармоничного развития. Для того чтобы планирование стало локомотивом этих изменений, в первую очередь оно должно быть преобразовано изнутри. Признавая преобразующий потенциал планирования как политической деятельности, необходимо оградить его от пагубного влияния рыночных конъюк-

тур [1, 13]. Как отмечалось выше, методология оценки универсальных ценностей, соотнесенная с реалистическими оценками ресурсной базы развития позволит органам государственной власти и градостроителям продвигать интегрированное градостроительное развитие путем мониторинга действий управления и оценки эффективности проводимых мероприятий для улучшения качества жизни, что является сегодня нашей главной задачей.

#### Список литературы

1. Доклад о целях в области устойчивого развития / ООН. – 2023. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/progress-report/>
2. Кочуров, Б. И. Градостроительная экология : учебное пособие / Б. И. Кочуров, Н. В. Фирсова, И. В. Ивашкина. – Москва : КноРус. 2024.
3. Крашенинников, А. В. Градостроительные перспективы / А. В. Крашенинников, М. В. Перькова // Архитектура и строительство России. – 2022. – № 3 (243). – С. 4-7.
4. Моисеев, Н. Н. Алгоритмы развития. Природа и общество как одно целое: в поисках единого процесса развития / Н. Н. Моисеев. – Изд. 2-е, доп. – Москва : Ленанд, 2021.
5. Моисеев, Ю. М. Вызовы развития и меняющиеся горизонты градостроительного планирования / Ю. М. Моисеев // Architecture and Modern Information Technologies. – 2022. – № 4(61). – С. 280-291. – URL: [https://marhi.ru/AMIT/2022/4kvart22/PDF/19\\_moisseev.pdf](https://marhi.ru/AMIT/2022/4kvart22/PDF/19_moisseev.pdf) – DOI: 10.24412/1998-4839-2022-4-280-291
6. Моисеев, Ю. М. Градостроительные планы и стратегические программы регионального развития в КНР / Ю. М. Моисеев, Л. Я. Ткаченко // Известия ВУЗов. Строительство. – 2020. – № 3 (735). – С. 93-106. – DOI: 10.32683/0536-1052-2020-735-393-106
7. Моисеев, Ю. М. Принципы индикативного планирования в градостроительном контексте / Ю. М. Моисеев // Architecture and Modern Information Technologies. – 2009. – № 2(7). – URL: <https://marhi.ru/AMIT/2009/2kvart09/Moisseev/Article.php>
8. Самойлова, Н. А. Модель взаимосвязи участников профессиональной деятельности в градостроительстве / Н. А. Самойлова, Ю. В. Алексеев // Строительство: наука и образование. – 2023. – Т. 13. – № 3. – С. 77-107.
9. Спиридонов, В. Ю. Индикаторы территориального и пространственного развития регионов / В. Ю. Спиридонов // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В. Г. Шухова. – 2023. – № 12. – С. 67-82.
10. Human Development Report 2023/2024 / UNDP. – New York. 2024. – URL: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf>
11. Watson, V. Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues / V. Watson // The City Reader. – P. 527-536. – DOI:10.4324/9780429261732-61
12. World Bank. World Development Indicators. – URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
13. World Bank. Worldwide Governance Indicators. – URL: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>