

АССОЦИАЦИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
ОБЩЕРОССИЙСКАЯ НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ
НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ
ОБЪЕДИНЕНИЕ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ,
ОСНОВАННЫХ НА ЧЛЕНСТВЕ ЛИЦ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ
ИНЖЕНЕРНЫЕ ИЗЫСКАНИЯ, И САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСНОВАННЫХ НА ЧЛЕНСТВЕ ЛИЦ,
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОДГОТОВКУ ПРОЕКТНОЙ
ДОКУМЕНТАЦИИ»

РУКОВОДИТЕЛЬ АППАРАТА

ул. Новый Арбат, дом 21, Москва, 119019,
тел. (495) 984-21-34, факс (495) 984-21-33,
www.nopriz.ru, e-mail: info@nopriz.ru
ОКПО 42860946, ОГРН 1157700004142
ИНН / КПП 7704311291 / 770401001

04.05.2015 № 1-СРО/04-41

На № _____ от _____

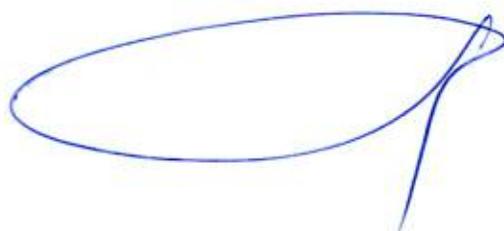
Руководителям СРО изыскателей
и проектировщиков
(по списку рассылки)

Уважаемые коллеги!

В адрес Национального объединения изыскателей и проектировщиков от Московского архитектурного института поступил подготовленный рабочей группой при МАРХИ проект Градостроительной доктрины Российской Федерации.

Просим вас до 20.05.2015г. рассмотреть проект документа и представить в адрес Национального объединения изыскателей и проектировщиков предложения для их дальнейшего обобщения и направления инициатору.

Приложение: на 18 л. в 1 экз.



С.А.Кононыхин

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего профессионального образования

**«МОСКОВСКИЙ АРХИТЕКТУРНЫЙ
ИНСТИТУТ
(государственная академия)»
(МАРХИ)**

107031, Москва, улица Рождественка, дом 11/4, корпус 1, стр.4
телефон/факс: +7-495-625-5082
e-mail: office@markhi.ru
URL: http://www.markhi.ru
ИНН/КПП: 7702066990/770201001
ОГРН: 1027700471039 ОКПО: 02068723

29.01.2015 г. № 01-09/64

**Президенту Национального
объединения проектировщиков**

М.М. Посохину

Уважаемый Михаил Михайлович!

Направляю вам проект Градостроительной доктрины Российской Федерации, разработанный в Российской академии архитектуры и строительных наук. Градостроительная доктрина определяет роль и место градостроительства в системе государственных приоритетов в области реализации конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на благоприятную среду жизнедеятельности, в обеспечении безопасности, устойчивого и динамичного социально-экономического развития России, а также основы государственной территориально-градостроительной политики, приоритетные задачи и этапы ее реализации. Необходимость перехода на новую модель социально-экономического развития означает также важность формирования системы расселения, соответствующей этой модели, нового качества поселенческой среды, разработки и осуществления эффективной градостроительной политики.

Подготовленный рабочей группой, в состав которой вошли представители РААСН, МАРХИ, Института макроэкономических исследований Минэкономразвития России, НИИПИ Генплана Москвы, проект Градостроительной доктрины Российской Федерации был в 2014 году рассмотрен Ученым Советом РААСН и с учетом дополнений и замечаний рецензентов и членов Ученого Совета рекомендован к публикации с целью его обсуждения и выработки итогового документа.

Общим собранием Российской академии архитектуры и строительных наук рекомендовано продолжить работу над проектом Градостроительной доктрины РФ.

Будем признательны за замечания, дополнения, предложения по доработке проекта Градостроительной доктрины РФ и его подготовке к принятию на государственном уровне.

Приложение: Градостроительная доктрина российской Федерации на 30 стр.

С уважением,

Проректор по научной работе МАРХИ,
академик РААСН


Г.В. Есаулов

Исп.: Ломакина Д.Ю.
Тел.: (495)625-79-75 (раб.); e-mail: grado7@yandex.ru
© МАРХИ

НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ
ИЗЫСКАТЕЛЕЙ И ПРОЕКТИРОВЩИКОВ

23.04.2015

В.И. № Р-101/05-23

Российская академия архитектуры и строительных наук

**ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКТРИНА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Москва
2014

УДК 711
ББК 85.118
Г75

*Рекомендовано к печати Ученым советом
Российской академии архитектуры и строительных наук
(протокол от 12 марта 2014 г.)*

Рецензенты:

академик РААСН *Е.Н. Перцик*
член-корр. РААСН *С.В. Гнедовский*
член-корр. РААСН *П.Н. Давиденко*
член-корр. РААСН *А.А. Скокан*

Г75 Градостроительная доктрина Российской Федерации /
Коллектив авторов, руководитель Г.В. Есаулов. М.: Экон-
информ, 2014. – 30 с.
ISBN 978-5-9506-1154-4

Проект Градостроительной доктрины Российской Федерации разрабо-
тан в Российской академии архитектуры и строительных наук коллективом в
составе: акад. Г.В. Есаулов (руководитель группы), акад. И.Г. Лежава, акад.
В.Я. Любовный, чл.-корр. Г.С. Юсин, сов. Д.Ю. Ломакина.

В предлагаемом проекте сформулированы принципы построения и со-
держание градостроительной стратегии и градостроительной политики Рос-
сии, нацеленных на решение жизненно важных задач и реализацию интере-
сов населения.

УДК 711
ББК 85.118

ISBN 978-5-9506-1154-4

© РААСН, 2014
© Оформление. ЗАО «Экон-информ», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	4
Градостроительная доктрина Российской Федерации	6
Преамбула.....	6
Общие положения.....	7
Градостроительство России: современное состояние, проблемы и вызовы	10
Стратегия развития градостроительства.....	15
Государственная градостроительная политика.....	23
Первоочередные меры по реализации градостроительной политики и градостроительной стратегии.....	28
Результаты реализации градостроительной политики и стратегии.....	29

ПРЕДИСЛОВИЕ

Разработка теоретических основ, определяющих стратегию развития градостроительства в стране, началась в Российской академии архитектуры и строительных наук практически с момента ее создания.

На протяжении двадцати лет был разработан целый ряд аналитических докладов Президенту РФ и Правительству РФ, определяющих как первоочередные меры по развитию градостроительной деятельности, так и ее направления на длительную перспективу. Под руководством вице-президента Академии В.Н. Белоусова и президента Академии А.П. Кудрявцева и других членов РААСН была проведена работа, способствовавшая открытию в системе высшего образования специальности «Градостроительство».

Особое место в научно-творческой деятельности РААСН заняла разработка Градостроительной доктрины России.

В 2001 году была опубликована подготовленная академиком И.М. Смоляром «Национальная доктрина градостроительства России»¹, в которой обозначены актуальные и перспективные направления осуществления градостроительной политики в начале нового тысячелетия. Публикация Доктрины оказала существенное влияние на формирование профессиональных представлений российских градостроителей, содержание доктрины вошло в профессиональную образовательную практику.

Прошедшее десятилетие подтвердило важность разработанного документа и необходимость его актуализации. В 2010 году Ученым советом РААСН было принято решение поручить рабочей группе² под руководством вице-президента Академии Ю.А. Сдобнова провести работу по актуализации Доктрины. В результате проделанной работы были сформулированы примерная структура и содержание Градостроительной доктрины Российской Федерации³. Члены отделения градостроительства РААСН с участием других специалистов подготовили ряд аналитических материалов, вошед-

ших в обоснование подходов к разработке Доктрины. Вышел целый ряд публикаций, раскрывающих различные аспекты градостроительной стратегии и политики.

Распоряжением президента Российской академии архитектуры и строительных наук по представлению Отделения градостроительства (академик-секретарь член-корреспондент РААСН Э.В. Сарнацкий) была создана рабочая группа по подготовке проекта Доктрины в составе: Г.В. Есаулов (руководитель), В.Я. Любовный, И.Г. Лежава, Г.С. Юсин, Д.Ю. Ломакина.

В подготовке проекта Доктрины рабочая группа опиралась на исследования, проведенные академиками РААСН Л.В. Вавакиным, В.В. Владимировым, И.М. Смоляром, специалистами ЦНИИП градостроительства и региональных отделений РААСН.

Подготовленный рабочей группой проект Градостроительной доктрины Российской Федерации рассмотрен 12 марта 2014 года Ученым советом РААСН под председательством президента Академии А.П. Кудрявцева и с учетом дополнений и замечаний рецензентов и членов Ученого совета рекомендован к публикации с целью его обсуждения и выработки итогового документа.

Предлагаемый проект Градостроительной доктрины Российской Федерации ориентирован на принятие руководством страны градостроительной стратегии и осуществление градостроительной политики, способствующих реализации устойчивого социально-экономического развития страны, обеспечению безопасной, комфортной, экологически благоприятной среды жизнедеятельности. При росте неопределенности в технологическом развитии, меняющихся климатических условиях, иных вызовов и рисков предлагаемый проект Доктрины нацелен на принятие принципов, выработку стратегии и механизмов деятельности, конкретные задачи которой на каждом этапе развития должны корректироваться с учетом внешних и внутренних изменений среды жизнедеятельности.

Авторы проекта Доктрины будут благодарны за рекомендации и пожелания, дополнения и уточнения представленного на обсуждение документа, реализация которого при его принятии будет отвечать жизненно важным интересам всего населения нашей страны.

¹ Смоляр И.М. Национальная доктрина градостроительства России: концепция градостроительной политики России на начало XXI века. М.: РААСН, 2001.

² Состав рабочей группы: Г.В. Есаулов, В.Я. Любовный, Д.Ю. Ломакина.

³ Есаулов Г.В. Основные положения Градостроительной доктрины Российской Федерации // Проблемы взаимодействия социально-экономического и пространственного развития России. М.: Экон-Информ, 2011. С. 40–48.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКТРИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Преамбула

Судьба народа России напрямую связана с ее территорией как геополитическим стратегическим ресурсом развития, повышения конкурентоспособности страны. Территориальное обустройство России является важнейшим фактором ее целостности и обороноспособности.

Россия – крупнейшая по площади страна мира. Она обладает уникальными природными ресурсами и географическим положением между Евро-Атлантическим и Азиатско-Тихоокеанским экономическими регионами, однако реализация благоприятных предпосылок развития России сдерживается сложившимся уровнем пространственной организации территории и состоянием ее важнейшего звена – градостроительства.

Градостроительство включает две взаимоувязанные сферы деятельности: материальную, объектную, осуществляемую в рамках формирования архитектурно-планировочной и инфраструктурной организации территории применительно к системам расселения, городам и другим населенным местам, а также деятельность, осуществляемую в процессе прогнозирования, программирования и проектирования первой сферы.

По своей сути градостроительство является надотраслевой структурой в созидательной деятельности государства, имеющей целью совершенствование пространственной организации страны, включая решение вопросов размещения производительных сил и расселения – основ формирования гармоничной материальной среды, обеспечивающей высокое качество жизни и условия плодотворной деятельности человека – главного ресурса перспективной модели социально-экономического развития.

Общие положения

Градостроительная доктрина Российской Федерации определяет:

- 1) градостроительство как один из решающих факторов реализации конституционного права гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую среду, обеспечение безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны;
- 2) цели и задачи государственной градостроительной политики Российской Федерации, условия, средства и этапы ее реализации.

Правовую основу настоящей Доктрины составляют Конституция Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Настоящий документ учитывает рекомендации ООН и ООН-ХАБИТАТ, Совета Европы, «Европейскую хартию городов II», а также положения, принятые на европейских конференциях министров, ответственных за пространственное/региональное планирование (CEMAT).

В настоящей Доктрине используются следующие основные понятия:

– *градостроительство* – деятельность по формированию материальной среды жизнедеятельности путем пространственной организации систем расселения, планировке и застройке населенных мест, опирающаяся на градостроительное законодательство, регулирование землепользования, нормы и правила, системы научного знания, проектирование и управление, художественные и эстетические принципы;

– *пространственное развитие* – целенаправленная деятельность, характеризующаяся организацией расселения жителей на территории, размещением хозяйственных объектов – мест приложения труда, линейных и иных объектов транспортной и инженерной инфраструктуры при учете особенностей природной среды, наличия полезных ископаемых, а также объектов культурного и природного наследия;

– *система расселения* – совокупность городов и других населенных пунктов, объединенных между собой устойчивыми соци-

ально-экономическими связями, сетями и объектами транспорта, инженерного и информационного обеспечения;

– *каркас расселения* – совокупность линейных коммуникаций, узлов и центров на разных уровнях системы расселения;

– *агломерация* – форма расселения, образованная группой компактно расположенных городов и других населенных пунктов, объединенных интенсивными, регулярными хозяйственными, трудовыми, социально-бытовыми и иными связями;

– *урбанизация* – процесс и результат роста, развития и усиления роли городов и их систем в современном мире и обществе. Означает процесс роста городского населения, распространения в обществе городского образа жизни, значительный рост количества и удельного веса городов в системе расселения, усиление их роли в расширении производства, науке и культуре, в формировании социальной структуры общества;

– *урбоэкология* – направление экологии, исследующее жизнедеятельность человека в урбанизированной среде, жизнь города в природе, многообразные прямые и обратные связи между окружающей средой и человеком.

Объектами градостроительной деятельности являются:

– системы, сети и формы расселения;

– городские, сельские и иные типы населенных мест;

– архитектурно-планировочная организация среды жизнедеятельности городских, сельских и иных населенных мест.

Стратегическая цель градостроительной деятельности.

Стратегической целью является организация пространственного развития, ориентированного на создание комплекса условий, обеспечивающих:

– градостроительное формирование благоприятной среды жизнедеятельности независимо от места проживания;

– реализацию прогрессивной модели экономического и социального развития России на основе среды, способной к адаптации в связи с возможными изменениями хозяйственной и пространственной организации страны;

– укрепление единого экономического, информационного, социального, политического пространства страны и ее национальной безопасности средствами градостроительной деятельности;

– кардинальное повышение уровня экологической безопасности, обеспечение цивилизованного природопользования;

– повышение роли страны в системе международных экономических, социально-культурных, инфраструктурных и иных связей и отношений;

– самостоятельное развитие городов и других муниципальных образований, опирающееся на местное самоуправление, активное участие населения и городских сообществ в решении текущих и перспективных задач.

Принципы градостроительной деятельности:

– *устойчивость развития*, включающая: возможность удовлетворения своих нужд в настоящем, не лишая последующие поколения возможности удовлетворения их нужд; сбалансированность тактических и стратегических градостроительных решений; преемственность градостроительства, сохранение исторически сложившегося пространственного, природно-ландшафтного, средового своеобразия отдельных поселений и систем поселений всех уровней; переход к повсеместному применению технологий «умный дом» – «умный город»;

– *гармонизация общественного развития* градостроительными методами, препятствующая расовой, межнациональной и межконфессиональной напряженности, критической поляризации в уровне жизни населения; разумное сочетание индивидуальных и коллективных интересов; доступность общественно значимых благ в поселениях и системах поселений; обеспечение всем и каждому социальных гарантий безопасности среды обитания с учетом того, что человеческий капитал – главный ресурс перспективной модели развития;

– *признание градостроительства в качестве одного из главных приоритетов развития страны* путем его включения в процессы формирования социально-экономической стратегии и государственной политики, а также учета требований градостроительства смеж-

ными отраслями и сферами деятельности; ответственность государства за разработку и реализацию государственной градостроительной политики, включая выделение районов, городов и других населенных мест в качестве зон особого государственного внимания и стимулирования развития; правовая, организационная и ресурсная обеспеченность мер государственной градостроительной политики;

– *информационная открытость и гласность*: доступность официальной градостроительной информации, переход к информационным методам обработки, использования и хранения информации на всех таксономических территориальных уровнях;

– *максимальное приближение управления к жителям* на местном уровне; необходимость прямого и непрерывного их участия благодаря реальному местному самоуправлению, ориентированному на устойчивые финансовые и иные собственные ресурсы и свою ответственность за результаты управления;

– *сохранение, поддержание, воспроизводство природной среды, «экологизация пространства»*; переход на энергоэффективные и ресурсосберегающие технологии;

– *организация и поддержка процесса формирования новых градостроительных структур*, способствующих развитию архитектурно-художественных качеств, сложившихся средоформирующих ансамблей и созданию новых эстетически выразительных объектов;

– *правовая, научная, организационная и ресурсная обеспеченность* развития российского градостроительства;

– *соблюдение этических профессиональных норм специалистами, занятыми в сфере градостроительства*, общественное признание этих обязательств.

Градостроительство России: современное состояние, проблемы и вызовы

Современное состояние градостроительства в Российской Федерации предопределено совокупностью природно-географических, исторических, геополитических и социально-экономических факто-

ров. Сложившаяся в последние десятилетия односторонняя структура экономики обусловила позитивное развитие лишь ограниченной группы городов и поселков, связанных с энергосырьевым комплексом, а преобладающая часть небольших городов оказалась лишенной экономической основы развития.

В системе расселения России различаются две макрзоны: основная полоса расселения с преимущественно благоприятными и относительно благоприятными условиями расселения, занимающая около 30% территории страны, в ее пределах сосредоточено более 85% населения Российской Федерации; расположенная севернее основной полосы расселения зона с относительно неблагоприятными и экстремальными природно-климатическими условиями.

Система расселения России представлена 1100 городами, 1286 поселками городского типа и 153 тыс. сельских поселений (перепись населения 2010 года). Все этапы тысячелетней истории России представлены историческими городами и селами, сохранившими градостроительное и культурное своеобразие своей эпохи, сформировавшими культурный ландшафт страны. Среди них – подлинные шедевры градостроительства и архитектуры, получившие всемирное признание.

Состояние российского градостроительства характеризуется:
в сфере организации территории:

– *нарастающими территориальными диспропорциями в пространственной организации страны*, что отражается на процессах социально-экономического развития регионов европейской и азиатской частей России;

– *замедлением процесса формирования опорного каркаса расселения* – особенно в районах Сибири и Дальнего Востока – вызванного острыми проблемами инфраструктурного обеспечения на общенациональном, региональном и муниципальном уровнях;

– *поляризацией развития* между Москвой (столичным регионом) и преобладающей частью других регионов и городов страны. В столичном регионе проживает более 13% жителей страны (каждый восьмой). Масштабное расширение территории Москвы приведет к нарастанию диспропорций между развитием столицы и других регионов страны;

– общим снижением численности населения – наибольшие потери – на Дальнем Востоке – 6% и в Сибири – 4%;

– неравномерностью распределения на территории страны городских и сельских поселений: в Центральном районе на один город приходится 2 тыс. кв. км, в Восточной Сибири – почти 60 тыс. кв. км, на Дальнем Востоке – около 90 тыс. кв. км. Основная зона расселения в восточных районах приходится на Транссибирскую магистраль и южную полосу Сибири, где на площади, занимающей чуть более 1% территории, сосредоточено 70% населения региона;

– потерей экономической основы развития малых городов, в том числе поселений монопрофильного характера;

– ухудшением структуры сельского расселения и состояния российского села: около 1/3 сел насчитывает менее 10 человек; число сел, в которых нет постоянного населения, возросло до 19 тыс.;

– попаданием в зону риска значительной части городов России, олицетворяющих ее неповторимость, природно-ландшафтное, средовое своеобразие, уникальную архитектурно-планировочную организацию: это более 500 городов и населенных пунктов с ценным историко-культурным наследием;

в сфере транспортной инфраструктуры:

– отставанием развития магистральной дорожной сети, которая применительно к федеральному и региональному уровням характеризуется низкой плотностью и не обеспечивает связь между районами; отсутствует автомобильная магистраль, связывающая восточные районы с центром России. Значительная часть населенных пунктов, прежде всего сельских, не имеет транспортного сообщения круглогодичного пользования; слабо согласовано развитие инфраструктуры на границах между субъектами Федерации;

– отсутствием логистики и сокращением инфраструктуры авиационного транспорта: авиаперевозки сводятся преимущественно к рейсам через Москву (из Москвы), а также за рубеж через Москву; практически прекращены местные авиаперевозки – за последние два десятилетия число местных аэропортов сократилось в четыре раза;

– утратой ряда морских портов, в том числе необходимых для возрождения Северного морского пути и активизации судоходства и рыболовства на Дальнем Востоке;

– отсутствием сквозных железнодорожных транспортных коридоров на территории страны; отставанием в развитии скоростного железнодорожного сообщения;

в формировании среды жизнедеятельности:

– критическим положением с доступностью жилья, состоянием жилого фонда и жилищно-коммунального хозяйства: ростом ветхого и аварийного жилого фонда, возрастающим износом инженерного оборудования. В многоквартирных домах с износом от 30 до 65% проживает 45 млн человек; 31% населения страны не имеет газа; 41 млн человек обходится без горячего водоснабжения (в городах 17%, в селе 66%); у 33 млн человек санитарно-техническое обеспечение (туалеты) – вне жилища (в городах 10,2%, в селе 62,9% домохозяйств);

– состоянием экологической безопасности, угрожающим здоровью населения страны: ежегодные потери ВВП России от ухудшения окружающей среды, роста заболеваемости и смертности населения оцениваются в 4–6%. В экологически неблагоприятных районах живут более 17 млн человек; не менее 15% территории страны находится в неудовлетворительном экологическом состоянии. Объем отходов, связанных с прошлой экономической деятельностью, составляет 31 млрд т; площадь под ними ежегодно возрастает на 300–400 тыс. га;

в сфере управления градостроительством:

– отставанием в разработке государственной градостроительной политики, ориентированной на рациональное сочетание стратегических и текущих задач;

– низким уровнем управления и регулирования градостроительной деятельности: отсутствием сформировавшейся системы органов управления градостроительством на всех территориальных уровнях власти; дефицитом профессиональных кадров в органах управления градостроительством на федеральном, региональном и

муниципальном уровнях; слабой согласованностью между органами, ответственными за земельные и имущественные отношения и за развитие архитектурно-градостроительной сферы; отставанием информационного и научно-методического обеспечения; необходимостью кардинального пересмотра Градостроительного кодекса и связанных с ним нормативно-регулятивных документов;

– *потерей престижа градостроительной профессиональной деятельности*, вызванной сокращением профильных организаций; разработкой проектов по территориальному планированию непрофессиональными коллективами в связи с принятием системы критериев отбора исполнителей, основанной на приоритетах по срокам и стоимости работ.

Критическое состояние градостроительства в Российской Федерации, являясь отражением сложных процессов в социально-экономическом развитии страны, носит системный характер и влечет за собой:

1) обострение и хроническое воспроизводство транспортных, экологических и социально-экономических проблем городов-миллионников, крупнейших агломераций, прежде всего Москвы и Московского столичного региона, возрастание в них рисков возникновения социальных противоречий и конфликтов, чрезвычайных ситуаций техногенного характера и террористических угроз;

2) географическое «сжатие» и «опустынивание» экономически освоенной, заселенной и обустроенной территории страны; пространственную изоляцию стратегически важных регионов Дальнего Востока, Сибири, арктической зоны и приграничных регионов; недоступность для большей части населения местных, региональных, межрегиональных и столичных центров культуры, образования, медицины и других социально значимых услуг и, как следствие, – ослабление единства и целостности экономического и культурного пространства страны;

3) возрастающий риск физического исчезновения более трети сельских населенных пунктов, стагнацию и депопуляцию исторических городов, городов и поселков – местных центров, монопрофильных городов и, как следствие, – утрату градостроительных предпосылок для диверсификации экономики, ограничение свобо-

ды выбора места жительства и образа жизни, характерных для населенных пунктов разных типов, – превращение миллионов граждан России в вынужденных мигрантов;

4) консервацию сырьевой экспортно-ориентированной структуры экономики, углубление меж- и внутрирегиональных диспропорций в уровнях социально-экономического развития, доходах и качестве жизни населения, что жестко ограничивает формирование материально-пространственных условий, необходимых для структурных реформ в экономике и достижения в Российской Федерации стандартов качества среды жизнедеятельности, принятых в наиболее развитых странах;

5) отставание в формировании взаимосвязанной системы дорог федерального, регионального и местного значения, скрепляющей территорию страны и ее расселенческую сеть, инфраструктурно ограничивающее общепланетарные и межгосударственные экономические связи и отношения.

Стратегия развития градостроительства

Стратегия исходит из объективной необходимости решения важнейших проблем устойчивого развития страны средствами градостроительства.

Стратегическими приоритетами Российской Федерации в области пространственной организации системы расселения являются:

1) формирование каркаса расселения Российской Федерации, включающего:

– столичные центры – города федерального значения Москву и Санкт-Петербург; «города-контрмагниты» столичных центров – экономические, научно-образовательные, культурные, транспортно-логистические центры федерального значения (предположительно: в европейской части России – Ростов-на-Дону, Самара, Екатеринбург; в азиатской части России – Новосибирск, Иркутск, Владивосток);

– крупнейшие многофункциональные города федеральных округов – центры межрегионального значения;

– города – центры (столицы) субъектов Российской Федерации, региональные центры;

– города – межмуниципальные центры (региональные подцентры), формирующие межмуниципальные системы расселения в периферийных районах субъектов Российской Федерации;

– городские, сельские поселения – центры местных систем расселения муниципальных районов;

– города – опорные центры освоения, развития и жизнеобеспечения зоны Севера и других отдаленных районов очагового расселения, межзональные центры;

– городские населенные пункты – базовые центры (центры систем расселения в районах очагового расселения);

2) формирование многоуровневого, сетевого мультимодального транспортно-логистического каркаса системы расселения, обеспечивающего устойчивую пространственную связность центров системы расселения, других городских и сельских населенных пунктов и транспортно-пересадочных узлов всех уровней:

– по вертикали – между центрами систем расселения разных уровней, между центрами систем расселения и прочими населенными пунктами;

– по горизонтали – между центрами систем расселения одного уровня, между прочими населенными пунктами;

3) сохранение, воссоздание и преумножение функционального типологического многообразия населенных пунктов как необходимого условия диверсификации экономики, сохранения и преумножения культурного многообразия народа России; создание условий для устойчивого развития в системе расселения Российской Федерации городских и сельских, крупнейших и самых малых, многофункциональных и специализированных (монопрофильных), исторически сложившихся и «новых», адекватных требованиям «новых» отраслей экономики, «новым» культурным образцам и стилю жизни населенных пунктов;

4) регулируемое, обеспечивающее комплексное решение современных транспортных и экологических проблем и реализацию потенциальных социально-экономических и градостроительных эффектов развитие агломераций и формирующихся в наиболее урбани-

зированных районах Центрального, Северо-Западного, Приволжского, Уральского и Сибирского федеральных округов «надагломерационных» полицентрических образований (мегалополисов), включающих территории нескольких соседних агломераций.

Основным прогнозным документом, определяющим стратегию пространственного развития страны, должна стать Генеральная схема расселения Российской Федерации, представляющая собой прогнозную и информационную модель, являющуюся ориентиром при разработке схем территориального планирования Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий, отраслевых документов государственного стратегического планирования, государственных программ, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, проектов районной планировки, генеральных планов городов и иных документов государственного стратегического планирования.

Должны быть дифференцированно разработаны проблемы следующих регионов страны и объектов проектирования, существенно различающихся по своим условиям, предпосылкам и перспективам развития:

а) центральные регионы европейской части России;

б) Сибирь и Дальний Восток с учетом задач дальнейшего освоения их природных ресурсов и предотвращения крайне неблагоприятных процессов оттока населения;

в) регионы юга, включая Крым, с учетом их природных преимуществ, рекреационного и сельскохозяйственного значения, а также этно-конфессиональных особенностей;

г) регионы европейского Севера, севера Сибири и Дальнего Востока с учетом задач очагового освоения уникальных природных ресурсов, стабильного функционирования Северного морского пути, а также сохранения культурных и хозяйственных особенностей малочисленных народов.

Градостроительные проблемы этих макрорегионов страны требуют научного сопровождения, урбозкологического анализа и проектирования с учетом специфических для них контрастных природ-

ных, экологических, этно-конфессиональных и социально-экономических факторов.

Типы регионов и объектов проектирования, для которых необходимо выявить и разработать общие проблемы и стратегические задачи научно-проектных изысканий:

1) столичные регионы (Московский и С.-Петербургский);

2) крупнейшие и крупные агломерации в наиболее урбанизированных регионах России и «надагломерационные» образования в Центральном федеральном округе и в обозримом будущем в Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном федеральных округах;

3) средние и малые города – организационные и административные центры тяготеющих территорий, а также центры добывающей промышленности и первичной переработки природных ресурсов (угольной, нефтяной, газовой, химической промышленности, черной и цветной металлургии и др.), наукограды, ЗАТО, города при АЭС и ГЭС, военные и военно-морские базы;

4) сельско-городские формы расселения при лидирующей роли небольших городов с выделением двух главных функций: первая – реформирование территориальных (локальных) агропромышленных комплексов, включающее широкий набор сфер деятельности, связанных с производством сельскохозяйственной продукции, ее переработкой и реализацией; вторая – реализация функции небольших городов в качестве «малых столиц», организационно-политических центров местного самоуправления со значительным развитием всего комплекса культурно-бытового обслуживания тяготеющего населения;

5) портовые агломерации, роль которых существенно возрастает по мере дальнейшего развития межгосударственного экономического сотрудничества и роста экспортной составляющей их экономики (особенно в местах выхода к морским и океаническим побережьям коммуникаций, включая нефтепроводы, газопроводы, железнодорожные магистрали международного значения);

6) зоны аэропортов, хабов с учетом роста масштабов и расширения географии отечественных и международных авиаперевозок; необходимости перебазирования десятков аэропортов, размещенных ранее вблизи разросшихся городов; масштаба развития

международных авиатрасс Европа – Азия и Южная Азия – Северная Америка через Сибирь; а также узлов международного авиасообщения и связанных с ними жилых и обслуживающих зон;

7) курортные и туристические зоны с учетом необходимости предоставления условий для лечения, отдыха и спорта гражданам страны, а также иностранным туристам, что позволит сократить отток средств, вывозимых российскими гражданами за границу, а также привлечь иностранные инвестиции (учитывая наличие в стране огромных, практически не используемых или слабо используемых разнообразных рекреационных ресурсов);

8) новые городские образования, которые должны быть созданы вдоль транспортных коммуникаций на востоке страны с учетом экологических принципов;

9) кластеры и открытые архитектурно-планировочные структуры, ориентированные на развитие, обусловленное особыми социально-экономическими, технологическими, демографическими, экологическими и иными факторами.

Важнейшим фактором, способствующим реализации указанных направлений, является совершенствование коммуникационного каркаса, включающего существующую транспортную сеть, новые широтные магистрали вдоль северного побережья России, меридиональные транспортные связи, а также транспортно-пересадочные узлы всех градостроительных таксономических уровней. Сопряженное и взаимоувязанное развитие всех элементов каждой из инфраструктур и их объединенное целенаправленное и непротиворечивое функционирование способны обеспечить комплексное развитие как страны в целом, так и ее регионов с входящими в их состав муниципальными образованиями.

Стратегическими приоритетами Российской Федерации в области развития, функционально-пространственной организации территории и формирования благоприятной градостроительной среды населенных пунктов и муниципальных образований должны стать:

1) обеспечение безопасности градостроительной среды для жизни и здоровья человека, экологической безопасности; предотвращение рисков и угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

2) формирование социальных качеств, комфорта градостроительной среды в части наличия и доступности жизненно необходимых человеку и социально значимых благ – достойного жилища и работы, общего образования, медицинских, социально-бытовых и коммунальных услуг, условий для досуга и общения;

3) обеспечение многообразия градостроительной среды, адекватного многообразию культурных образцов и дифференциации экономических возможностей разных социальных групп населения, – многообразия типов и форм ландшафтной, функционально-планировочной и архитектурно-пространственной организации территории, жилой, общественно-деловой и производственной застройки, организации социально-бытового и транспортного обслуживания населения;

4) сохранение и воссоздание исторического градостроительного наследия – исторических городов и сел, памятников градостроительного искусства, исторической градостроительной среды и образцов градостроительства недавнего прошлого, достопримечательных мест и культурных ландшафтов; адаптация и интеграция градостроительного наследия в современный социум, современную экономику и техносферу;

5) преобразование архитектурно-планировочной организации городов и других поселений по нескольким взаимосвязанным направлениям:

- от жесткого функционального разделения города к интегрированной планировочной структуре, позволяющей сочетать жилье с местами приложения труда;

- от политики массивового освоения свободных земель на окраинах к реконструкции города в пределах всех территорий как главному направлению градостроительной активности;

- от локальной изоляции к активному и масштабному включению в архитектурно-планировочную структуру общественных пространств, являющихся территорией общения, зоной отдыха и местом работы;

- от экстенсивного к интенсивному типу роста города, что приведет к удельному сокращению потребляемых ресурсов (территории, протяженности коммуникаций, энергопотребления и пр.);

6) комплексное инженерное обеспечение городов и других поселений, в частности:

- энергосбережение с применением нетрадиционной экологически чистой энергетики, основанной на использовании тепла солнечной радиации, тепла верхних слоев земли, ветроэнергетики, а также тепловой энергии, образующейся при сжигании мусора на мусоросжигательных заводах;

- водоснабжение с использованием дождевых стоков для проведения технических мероприятий;

- возведение энергоэффективных экологически безопасных зданий и сооружений с постепенным переходом к строительству с нулевым потреблением энергии в годовом цикле;

7) стимулирование инноваций в градостроительстве, нацеленных на:

- поиск и осуществление функционально-планировочных, архитектурно-пространственных и инженерных решений, адекватных новым технологическим укладам, культурным образцам, ценностям и стилю жизни новых поколений;

- разработку и внедрение инновационных решений в области транспортных и инженерных систем, в строительстве;

- внедрение прогрессивных технологий, направленных на улучшение экологической ситуации;

- разработку и внедрение технологий научно-информационного обеспечения градостроительной деятельности, геоинформационных (ГИС), коммуникационных технологий; моделирование сложных систем применительно к градостроительству;

- разработку рекомендаций по формированию эффективной экономической базы развития территорий городских и сельских поселений;

- превращение градостроительства из потребителя инноваций, созданных в других отраслях и сферах деятельности, в источник инноваций для экономики, культуры и технологий.

Этапы реализации долгосрочной стратегии градостроительства.

Для последовательного и комплексного решения актуальных проблем градостроительства и поэтапного достижения его целей необходимо:

– *на первом этапе* – снизить темпы стагнации, депопуляции и деградации населенных пунктов, распада целостности и поляризации в системе расселения; разработать систему документов и материалов научного, законодательного, информационного и проектного обеспечения градостроительства, выделяя активизацию градостроительных процессов в Сибири и на Дальнем Востоке; сформировать институциональную среду, стимулирующую устойчивое, сбалансированное развитие городских и сельских населенных пунктов, агломераций, местных, региональных и межрегиональных систем расселения;

– *на втором этапе* – обеспечить стабилизацию ситуации по России в целом, добиться перелома неблагоприятных тенденций на стратегически важных направлениях и в регионах; реформировать и модернизировать в основном жилищно-коммунальное хозяйство городских и сельских поселений; активизировать формирование системы расселения и транспортного каркаса в районах Сибири и Дальнего Востока, а также создать условия для перехода городских и иных муниципальных образований в состояние самодостаточно-го, устойчивого развития;

– *на третьем этапе* – сформировать в основном «пространственный каркас» системы расселения – укрепить сеть существующих, создать сеть новых центров местных, межмуниципальных (внутрирегиональных), региональных и межрегиональных систем расселения, сформировать связующий эти центры в единую систему транспортный каркас; модернизировать транспортную и инженерную инфраструктуры городских и сельских населенных пунктов; восстановить, воссоздать имеющие культурную ценность или экономические перспективы деградировавшие поселения и культурные ландшафты.

Государственная градостроительная политика

Государственная градостроительная политика – это целенаправленная деятельность государства по формированию благоприятной среды жизнедеятельности населения, устойчивого развития систем расселения, городов и иных поселений в соответствии с долгосрочными целями социально-экономического и пространственного развития страны с учетом исторически сложившегося расселения, природных, национально-этнических и иных местных особенностей.

Государственная градостроительная политика применительно к каждому из этапов долгосрочной стратегии конкретизирует систему мер, обеспечивающих реализацию целей и задач каждого этапа. При этом сроки предлагаемых мер ограничиваются ориентировочно 5–7-летним периодом, в пределах которого определяются конкретные параметры градостроительной деятельности, необходимые финансовые ресурсы и их источники, масштабы и адресность государственных заказов, конкретные сферы частно-государственного и частно-муниципального партнерства.

Деятельность государства в этой сфере включает систему правовых, финансово-экономических, организационно-управленческих и иных мер, направленных на решение актуальных проблем и стратегических задач градостроительства. Она представляет собой систему целевых установок, методов и знаний, на основании которых участники процесса градостроительной деятельности – законодательная власть, исполнительная власть (в том числе органы градостроительства), судебная власть, научно-проектная сфера, инвесторы, организации и широкие группы населения (включая заинтересованные в принятии тех или иных градостроительных решений) – вырабатывают взаимоувязанные действия в сфере социально-экономических процессов урбанизации и в сопряженных областях, направленные на решение актуальных проблем градостроительного развития с учетом долгосрочных интересов страны.

Необходимыми условиями разработки и реализации государственной градостроительной политики должны быть ее комплекс-

ность, научная обоснованность и правовая обеспеченность, требующие:

– заинтересованных, мотивированных, солидарных и взаимосогласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, субъектов естественных монополий, организаций жилищно-коммунального комплекса, субъектов инвестиционно-строительной и других видов экономической деятельности, правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, профессиональных сообществ, граждан и их объединений;

– системного междисциплинарного, межотраслевого, межведомственного подхода – синтеза фундаментальных и прикладных научных знаний собственно градостроительной науки и смежных с ней дисциплин (архитектурной, строительных, инженерно-технических наук, экологии природы и экологии человека, социологии, экономики, географии, исторических и юридических наук, наук об управленческой деятельности), практического опыта представителей различных отраслей и видов деятельности, исполнительных отраслевых, территориальных и функциональных органов государственной власти, отраслевых подразделений органов местного самоуправления;

– взаимосогласованности правовых институтов, нормы и механизмы которых регламентируют или во многом определяют градостроительную деятельность и ее результаты – законодательство о градостроительной деятельности, прежде всего радикально переработанный Градостроительный кодекс, закрепляющий научно обоснованные направления градостроительной деятельности, о стратегическом планировании, об архитектурной деятельности, о природопользовании и охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия, о техническом регулировании, земельное, бюджетное и налоговое законодательство, законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, жилищное, водное и лесное законодательство, законодательство о государственно- и муниципально-частном партнерстве, о местном самоуправлении, иное законодательство.

Необходимым условием реализации градостроительной политики Российской Федерации является *создание институциональной среды*, обеспечивающей и направляющей деятельность государства, общества и бизнеса на решение стратегических задач преобразования системы расселения, устойчивого развития поселений и создания в них безопасной, комфортной для жизни и привлекательной для бизнеса пространственной среды. Для этого необходимо:

1) укрепить государственные основы градостроительной политики Российской Федерации:

– общественно-политическую, социально-экономическую и культурно-историческую роль человеческих поселений;

– обязанность Российской Федерации проводить государственную градостроительную политику, ответственность органов государственной власти за результаты градостроительной политики;

– градостроительную деятельность и законодательство о градостроительной деятельности как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– финансово-экономические основы и гарантии устойчивого развития городских и сельских поселений;

2) сформировать межотраслевой правовой институт комплексного развития систем расселения и территорий, обеспечивающий:

– стратегическое планирование развития систем расселения на федеральном, межрегиональном и внутрирегиональном (межмуниципальном и муниципальном) уровнях;

– устойчивое, сбалансированное развитие систем расселения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, двух и более муниципальных образований, в том числе агломераций Москвы, Санкт-Петербурга, других крупнейших агломераций;

– создание эффективных организационно-правовых форм и финансово-экономических механизмов разработки и реализации программ (проектов) комплексного развития территорий, требующих совместных, согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, частного бизнеса, жителей соответствующих территорий;

– создание финансово-экономических основ устойчивого, самодостаточного развития муниципальных образований. Внесение с этой целью необходимых изменений в законодательство о местном самоуправлении, бюджетное, налоговое, земельное и иное законодательство;

– создание единой национальной системы нормирования и контроля качества градостроительной среды – градостроительных стандартов и нормативов, индикаторов и критериев оценки и мониторинга качества градостроительной среды;

– совершенствование организационно-правовых форм и процедур диалога в процессе подготовки и реализации градостроительных решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и их объединений, субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе субъектов естественных монополий, предприятий жилищно-коммунальной сферы;

3) совершенствование системы государственного управления, регулирования, мониторинга, контроля и экспертизы в области градостроительства, предполагающее:

– создание федерального органа исполнительной власти, ответственного за разработку, научно-методическое обеспечение и реализацию градостроительной политики Российской Федерации, наделенного необходимыми для этого полномочиями и ресурсами;

– принятие государственного правового акта, устанавливающего общие принципы и стандарты для региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, ответственных за развитие градостроительства;

– создание на базе ведущих научных, научно-проектных, проектных градостроительных учреждений и предприятий, в том числе Российской академии архитектуры и строительных наук, ее региональных отделений и академических институтов, системы федеральных центров аналитического, научно-методического и проектного обеспечения разработки и реализации градостроительной политики Российской Федерации;

4) совершенствование системы профессиональной подготовки (в том числе переподготовки, непрерывного профессионального

образования) кадров в области градостроительства и градорегулирования;

5) создание единой (взаимоувязанной) информационной системы, включающей функции сбора, хранения и обработки результатов работ по инженерным изысканиям, картографическому обеспечению градостроительной и проектной документации, научным исследованиям, базам данных в виде Государственного фонда градостроительной информации.

Необходима *разработка документов*, служащих основой и ориентиром для решения вопросов территориального планирования, отнесенных законодательством к полномочиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, в том числе разработка:

1) Генеральной схемы расселения Российской Федерации;

2) схем комплексной пространственной организации и развития систем расселения федеральных округов, групп субъектов Российской Федерации, в том числе схем комплексной пространственной организации и развития города Москвы и Московской области, города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, географических зон (Севера, приграничных территорий, иных зон);

3) схем комплексной пространственной организации и развития территорий субъектов Российской Федерации, включая проекты районной планировки;

4) схем комплексной пространственной организации и развития территорий агломераций, территорий групп муниципальных образований, формирующих межмуниципальные системы расселения;

5) генеральных планов городов и других поселений.

В целях эффективного и конструктивного взаимодействия при разработке и реализации градостроительной политики государства и общества необходимы:

1) совершенствование организационно-правовых форм, методов и процедур участия граждан и их объединений на всех этапах разработки, рассмотрения и мониторинга реализации градостроительных решений;

2) поощрение и стимулирование осуществления территориальными сообществами граждан локальных проектов и предложений по улучшению среды жизнедеятельности;

3) совершенствование организационно-правовых форм создания и функционирования негосударственных экспертных объединений, экспертных советов и рабочих групп при органах государственной власти, органах местного самоуправления.

В целях оценки результативности государственной градостроительной политики предусматривается *формирование мониторинга*. Для этого необходимо разработать систему индикаторов, нацеленных на объективное отражение наиболее существенных аспектов градостроительного развития с их обязательной увязкой с регулярно проводящейся статистической отчетностью.

В качестве основных индикаторов, отражающих влияние преобразований в области качества среды жизнедеятельности предлагается использовать ИЧР (индекс человеческого развития) – совокупный показатель уровня развития человека в стране. Наряду с ИЧР целесообразен показатель качества среды жизнедеятельности, который характеризует безопасную и комфортную среду для всех категорий жителей.

Первоочередные меры по реализации градостроительной политики и градостроительной стратегии

В целях реализации градостроительной политики и градостроительной стратегии необходимо на государственном уровне:

– разработать, утвердить и обеспечить выполнение комплексного плана («дорожной карты») на 2015–2017 годы, включающего первоочередные мероприятия, реализующие возможность приостановки неблагоприятных изменений в системе расселения Российской Федерации и развития городских и сельских населенных пунктов, представляющих угрозу безопасности и устойчивому социально-экономическому развитию страны;

– разработать и утвердить долгосрочную градостроительную стратегию Российской Федерации, прогнозные основы и Генеральную схему расселения Российской Федерации, а также пакет необходимых для их реализации государственных программ и проектов;

– разработать и принять пакет федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих системную институциональную основу для решения задач градостроительной политики Российской Федерации.

Результаты реализации градостроительной политики и стратегии

Результатами реализации градостроительной политики и стратегии станут:

– повышение качества и безопасности среды жизнедеятельности;

– формирование градостроительных условий, способствующих становлению прогрессивной экономической модели развития страны и решению жилищной проблемы;

– снижение региональных диспропорций в развитии сети и структуры городского и сельского расселения между европейскими и восточными районами России; преодоление процессов деградации поселенческой сети в исторически освоенной зоне основной полосы расселения и в стратегических регионах Дальнего Востока, Сибири и Севера, в приграничных районах;

– совершенствование архитектурно-планировочной организации городов, городских агломераций и иных форм поселений;

– переход городских и иных муниципальных образований на самостоятельное финансово-экономическое развитие;

– укрепление «ткани расселения» – возрождение малых городов, моногородов и закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), сельских населенных пунктов на новых принципах социально-экономической, технологической и инфраструктурно-планировочной организации;

– реализация геополитических преимуществ положения России между европейскими и азиатскими странами благодаря созданию мощного транспортно-коммуникационного коридора и формированию на его основе многофункциональной системы городов при лидирующей роли Москвы, Санкт-Петербурга и Владивостока в каче-

стве крупных национальных и международных финансово-экономических и культурно-образовательных центров;

– преобразование пространства Арктики в активную экономическую зону путем инфраструктурного и поселенческого обустройства прибрежных территорий, которые должны обслуживать Северный морской путь и стать базовыми центрами освоения природных ресурсов;

– формирование системы центров межрегионального и общенационального значения, включающих Москву, Санкт-Петербург и столичные метрополии Юга России, Поволжья и Урала, Сибири и Дальнего Востока, а также центры и подцентры субъектов Российской Федерации, центры и подцентры муниципальных районов, опорные и базовые центры в районах очагового расселения;

– радикальное увеличение транспортной связности всей поселенческой сети, преодоление транспортной изоляции провинции, обеспечение надежных и устойчивых транспортных связей всех населенных пунктов;

– сохранение и преумножение пространственных форм расселения, а также функционального, типологического и средового многообразия населенных пунктов, соответствующих историческому географическому и социокультурному многообразию России;

– возрождение историко-культурного наследия и традиционных форм расселения малых народностей с включением этих поселений в перспективные системы социально-экономического развития и инфраструктурного обеспечения.

Научное издание

**ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКТРИНА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Подписано в печать 27.03.2014 г. Формат 60x90 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 2,0. Заказ 2385. Тираж 550 экз.

Отпечатано ЗАО «Экон-информ»
129329, Москва, ул. Кольская, д. 7, стр. 2. Тел. (499) 180-9407
www.ekon-inform.ru; e-mail: eer@yandex.ru