



МИХАИЛ В. ШУБЕНКОВ

## THE OXYMORON OF THE NATIONAL URBAN PLANNING POLICY

The state urban planning policy is adopted at the state level in the form of a system of documents defining the goals, objectives and priorities of the territorial development of the country. Since the provisions of the urban planning policy are based on the laws and principles of the Constitution and the Urban Planning Code, many problems of implementing urban planning policy are associated with their shortcomings. The observed peculiar urban planning oxymoron of the discrepancy between political statements and programs with real urban planning practice is a direct consequence of this. The article presents proposals for amending the Constitution and developing a new Urban Planning Code based on a new strategic goal – the quality of the living environment for the population.

**Keywords:** urban planning policy, threats and challenges, strategic urban planning priorities, urban development, urbanized territories, natural environment.

ШУБЕНКОВ М.В.

## ОКСЮМОРОН<sup>1</sup> ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Государственная градостроительная политика принимается на государственном уровне в форме системы документов, определяющих цели, задачи и приоритеты территориального развития страны. Поскольку в основе положений градостроительной политики заложены законы и принципы Конституции и Градостроительного кодекса, то и многие проблемы реализации градостроительной политики связаны с их недоработкой. Наблюдаемый своеобразный градостроительный оксюморон несоответствия политических заявлений и программ с реальной градостроительной практикой – прямое тому следствие. В статье излагаются предложения по внесению изменений в Конституцию и разработке нового Градостроительного кодекса, построенного на новой стратегической цели – качестве среды жизнедеятельности для населения

**Ключевые слова:** градостроительная политика, угрозы и вызовы, стратегические градостроительные приоритеты, градостроительное развитие, урбанизированные территории, естественно-природное окружение.

### Введение (проблема, актуальность)

Сегодня пространство страны представлено природными и антропогенными территориями, которые помимо сельскохозяйственных ландшафтов включают 1112 городов, 1280 поселков городского типа, 153 тыс. сельских поселений. Каждый населенный пункт и урбанизированный ландшафт наделен собственным градостроительным своеобразием, которое в целом формирует экономический, социальный и культурный ландшафт страны, везде живут люди и стремятся к комфорту и безопасности своего окружения. Управлять таким большим и сложным пространственно-территориальным комплексом призваны соответствующие государственные институты, опираясь на положения Конституции РФ, Градостроительного кодекса РФ и государственную градостроительную политику.

### Объекты

Государственная градостроительная политика принимается на государственном уровне в форме системы документов, определяющих цели, задачи и приоритеты территориально-го развития страны. Основными документами градостроительной политики являются:

Генеральная схема расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил, которая выполняется для страны и отражает отношение государства к пространственным ресурсам страны; схемы расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил регионов; схемы территориального планирования административно-территориальных образований; генеральные планы городов, других поселений и их систем; территориальные комплексные схемы охраны природы и природопользования, зон интенсивного хозяйственного освоения и уникального природного значения; проекты детальной планировки и проекты застройки.

При этом, согласно Градостроительному кодексу РФ, градостроительная политика направлена на создание градостроительными средствами среды обитания, благоприятной для жизни и безопасной для здоровья человека, способствующей его физическому и духовному развитию, улучшению условий жизнедеятельности населения, развитию социальной, производственной, транспортной и инженерно-технической инфраструктур, охране природных и историко-культурных

ценностей, рациональному использованию градостроительных и территориальных ресурсов. В связи с этим выработка градостроительной политики и ее последовательная реализация становится важным аспектом развития общества. Взаимосвязи градостроительной политики с социально-экономической и экологической политикой государства обусловлены общими стратегическими целями создания благоприятной среды жизнедеятельности населения и его благосостояния.

Определение содержания градостроительной политики обусловлено решением задач, стоящих перед обществом в данный момент, и выраженных в форме ответа на различного вида внешние и внутренние угрозы.

Среди такого рода угроз следует выделить:

1. тенденции нарушения целостности пространственной (территориальной) организации территорий, обусловленные процессами «опустынивания» исторически заселенных территорий и деградацией сложившихся инфраструктур;
2. диспропорции в пространственной организации страны, связанными с ростом мегаполисов и перетоком в них населения;
3. поляризация развития между Москвой (столичным регионом) и страной;
4. потеря экономической основы градостроительного развития малых городов;
5. социальный и экономический упадок значительной части исторических городов России, олицетворяющих ее неповторимость, природно-ландшафтное и средовое своеобразие, уникальную архитектурно-планировочную и архитектурно-пространственную организацию;
6. критическое положением с доступностью жилья, состоянием жилого фонда и жилищно-коммунального хозяйства;
7. состояние экологической безопасности городской среды большинства российских городов;
8. потеря престижа градостроительной и архитектурной профессий.

В соответствии с реакцией на угрозы и вызовы градостроительная политика сводится к целенаправленной деятельности государства по формированию благоприятной среды обитания людей, исходя из условий исторически сложившихся форм расселения, перспектив социально-экономического развития общества, национально-этнических и иных местных особенностей.

Практика развития городов, их среды и окружающих урбанизированных ландшафтов зачастую отличается от положений, изложенных в государственных документах градостроительной политики. Несмотря на то, что в официальных документах предписано увеличивать количество рекреационных озелененных территорий, их площадь уменьшается, плотность жилого фонда и этажность жилой застройки растет вопреки рекомендациям врачей и ученых, территории крупных городов расползаются и поглощают сельскохозяйственные и природные периферийные пространства вопреки рекомендациям градостроителей и многое другое. Мы сталкиваемся со своеобразным градостроительным политическим оксюмороном<sup>1</sup>, когда реальность демонстрирует несовместимые с заявленными подходы к развитию урбанизированной среды [1].

С чем связана эта двойственность официальных документов и заявлений властей, с одной стороны, и той реальности, которая демонстрирует противоположный результат заявленному, с другой. Причины следует искать как со стороны недостаточного правового обеспечения градостроительной деятельности (начиная с Основного закона страны — Конституции РФ), так и со стороны низкого уровня ответственности исполнительной власти и населения при исполнении указов, норм и регламентов регулирования градостроительства.

Многие специалисты считают главной особенностью современного состояния градостроительства в стране недооценку политической и экономической элитой общества практической значимости градостроительства в решении задач стратегического развития, стоящих перед каждым муниципалитетом, регионом и страной в целом [2].

В частности, считается, что основные положения государственной градостроительной политики в России определяются статьями Конституции РФ и Градостроительным кодексом РФ. Однако, в Конституции нет принципиального положения, определяющего пространство России как ценнейший ресурс, который следует не только эксплуатировать, но и сохранять и защищать. При этом и в Градостроительном кодексе изложены основные задачи, принципы и подходы к градостроительной деятельности, которые связаны с обеспечением устойчивого развития территорий, обеспечением сбалансированного учета

<sup>1</sup> Оксюморон - (др.-греч. ὄξυς «острый» + μωρός «глупый») — образное сочетание противоречащих друг другу понятий; сопоставление противоречивых понятий, парадокс — сочетание слов с противоположным значением (то есть сочетание несочетаемого).

экологических, экономических, социальных и иных факторов градостроительной деятельности, участием граждан и ответственность органов государственной власти, соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, сохранения культурного наследия и другие [3]. Однако, не указано главное — ради чего это делается — стратегическая цель осуществления градостроительной деятельности. Об этой цели следует догадываться и сверяться с Основным законом, где она прописана в статье 2 Конституции РФ, провозгласившей высшей ценностью и обязанностью государства обеспечение прав человека на безопасность и создание условий для жизни и деятельности человека [4].

Это важный аспект, поскольку правильное определение содержания цели, основных понятий и принципов способно задать правильный вектор государственной политики и создать условия ее реализации. Поскольку в существующем изложении Градостроительного кодекса не определена стратегическая цель градостроительной деятельности, то это становится основанием для корректировки градостроительной политики.

Таким образом, определение стратегической цели и основных принципов градостроительной деятельности, регулируемые государственной градостроительной политикой, должно быть связано с обеспечением создания лучших условий жизни и деятельности человека, формулировкой нового подхода к классификации основных принципов градостроительства в современных условиях.

## Результаты

В связи с этим в рамках статьи уточним основные стратегические направления развития градостроительства и их отражение в основах градостроительной политики.

Во-первых, важным направлением должно стать улучшение качественных характеристик формируемой материально-пространственной среды поселений, включая ее функциональную, экологическую, эстетическую составляющие. Во-вторых, важно отметить необходимость накопления экономического потенциала поселений, поскольку успешная экономика является необходимым условием развития градостроительства. Градостроительная политика призвана способствовать развитию производственной деятельности, стимулировать привлечение инвестиций.

В-третьих, укрепление культурно-духовного потенциала поселений. Это предусматривает культивирование индивидуального облика каждого поселения. Это связано с тем, что в поселениях сконцентрировано историко-культурное и духовное национальное наследие народа. Важно развитие национальных, региональных и местных традиций в планировке и застройке городских и сельских поселений с учетом культурных, исторических, ландшафтных особенностей.

В-четвертых, улучшение технической оснащенности и повышение эффективности инженерных систем поселений. Жизнеспособность и комфортность поселений в значительной степени зависит от надежных и эффективных систем транспорта и систем инженерной инфраструктуры. Основным направлением их развития является планомерное развитие на основе политики ресурсосбережения и значительного уменьшения всех видов загрязнения окружающей среды.

В-пятых, повышение эффективности и обоснованности градостроительных решений. Принятие решений в градостроительстве опирается на проектно-планировочную документацию, прогнозы градостроительного развития, которые, в свою очередь, учитывают результаты градостроительных научных исследований. Для принятия эффективных и обоснованных градостроительных решений необходимы достоверная информационная база, знание тенденций и закономерностей процессов градостроительного развития, изучаемых градостроительной наукой. Принципиально важно установление градостроительных стандартов, определяющих требования к условиям проживания, организации общественного обслуживания, транспортного и инженерно-технического обеспечения населения, гарантированным государством для жителей всех типов городских и сельских поселений.

В-шестых, повышение устойчивости формируемой среды жизнедеятельности населения. Формирование устойчивой среды жизнедеятельности населения предусматривает комплексное развитие городских и пригородных территорий, их социальной, производственной, транспортной и инженерно-технической инфраструктуры, сбалансированное соотношение урбанизированных и природных компонентов среды.

При реализации государственной градостроительной политики достижение общих целей

осуществляется для разных регионов, поселений и территорий разными методами, с учетом достигнутого уровня социально-экономического развития, имеющегося демографического, природно-ресурсного, историко-культурного потенциала, экологической ситуации [5, 6].

Государственная градостроительная политика не может не меняться, следуя изменениям, происходящим в жизни общества. В связи с этим важно отслеживать тренды градостроительного развития в других странах и отбирать правильные приоритеты и направления. Существует опасность выбора ложного пути, который создаст только сложности и неэффективное использование государственных и общественных ресурсов. Так случилось в России с выбором в качестве приоритета рыночного пути развития экономики в период перестройки в надежде, что рынок автоматически сбалансирует все социальные и экономические процессы. Позже пришло осознание очевидного, что рынок не способен прогнозировать развитие, а лишь отвечает на потребности наущной ситуации.

Важным моментом в осознании обществом глобальных современных проблем, связанных с городами и политикой их развития, стала конференция ООН по окружающей среде и развитию человека, прошедшая в 1992 году в Рио-де-Жанейро. На конференции было отмечено, что «преследуя цель установления нового, справедливого глобального партнерства путем создания новых уровней сотрудничества между государствами, ключевыми секторами общества и людьми, прилагаются усилия для заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех и защиту целостности глобальной системы окружающей среды и развития, признавая комплексный и взаимозависимый характер Земли» [7].

На конференции были предложены 27 принципов развития современного общества, среди которых:

Принцип 1. Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

Принцип 2. Право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды.

Принцип 4. Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

Принцип 8. Для достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни для всех людей государства должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления и поощрять соответствующую демографическую политику.

Принцип 25. Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимозависимы и неразделимы. В частности, в выводной части конференции было отмечено, что основная причина противоречия между человеком и окружающей естественной природной средой заключается в **установившихся моральных нормах общества**, следствием которых стали сложившиеся формы ведения хозяйственной деятельности и распределения ресурсов, основанные на антропоцентрическом мышлении населения, антагонистическом отношении к природной среде, социальному и имущественному расслоении общества и противостоянии культур.

В июле 2020 года был издан Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», которые должны быть отражены в положениях современной градостроительной политики страны. В частности, среди наиболее важных направлений было отмечено, что «В целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания...» требуется:

- «создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды»;
- «кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах»;
- «сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий»;
- «обеспечение эффективного использования земель в целях массового жилищного строительства при условии сохранения и развития зеленого фонда и территорий,

на которых располагаются природные объекты». Реализация государственной градостроительной политики происходит на территориях всех субъектов градостроительной деятельности и с привлечением органов государственной власти всех уровней [8, 9, 10]. Эти разделы Указа требуют обратить особое внимание на экологические аспекты развития среды жизнедеятельности россиян и внести их в приоритеты градостроительной политики.

### **Стратегическими приоритетами**

РФ в области развития, функционально-пространственной организации пространства и формирования благоприятной среды жизнедеятельности должны стать:

- обеспечение безопасности среды жизнедеятельности, предотвращение рисков и угроз природного и техногенного характера;
- формирование комфортной среды в части доступности широкого спектра социальных благ для населения;
- обеспечение многообразия обустройства среды жизнедеятельности согласно историческим традициям и культурному своеобразию разных групп населения;
- сохранение и воссоздание исторического градостроительного наследия,
- комплексное инженерное обеспечение городов и других поселений;
- стимулирование инноваций в градостроительстве (поиск решений, адекватных новым технологическим укладам, культурным образцам, ценностям и стилю жизни, внедрение прогрессивных экологических технологий, внедрение технологий научно-информационного обеспечения градостроительной деятельности, ГИС и других).

### **Выводы**

Государственная градостроительная политика должна быть связана с целенаправленной деятельностью государства по формированию благоприятной среды жизнедеятельности населения, устойчивого развития систем расселения, городов и иных поселений в соответствии с целями социально-экономического и пространственного развития страны, с исторически сложившимися формами расселения, природными, национально-этническими и иными местными особенностями, и особое значение придавать взаимосвязанности и взаимообусловленности эволюционных природных и антропогенных процессов.

Может быть предложен ряд основные положения политики перехода на новый путь позитивного развития страны:

- разработка и внедрение дополнительных законодательных основ, предусматривающих внесение дополнительных статей в Конституцию РФ и связанных с сохранением и возобновлением пространственных ресурсов страны;
- подготовка принципиально нового Градостроительного Кодекса РФ, ориентированного на стратегическую цель — обеспечение прав человека на безопасность и создание комфортных условий для жизни и деятельности человека на всей территории страны;
- изменения законодательных основ местного самоуправления с целью ориентации на активное участие населения в решении вопросов природного и антропогенного воспроизводства среды жизнедеятельности;
- подготовку проектов Генеральной схемы расселения РФ и Схемы распределения и территориального размещения производительных сил РФ, которые необходимы для консолидации всех ресурсов и возможностей государства;
- решение вопросов кадрового обеспечения отраслей, связанных с вопросами пространственного развития страны, и, в связи с этим расширение программ профессиональной подготовки архитекторов и градостроителей;
- создание новых организационных структур управления процессами территориального развития на федеральном уровне и субъектно-муниципальных уровнях с учетом их горизонтального и вертикального взаимодействия.

Основой приоритетного экологического подхода к решению вопросов развития урбанизированной и природной сред предлагается

принять принцип встроенности человеческой жизнедеятельности в естественные природные процессы. Необходима разработка соответствующих представлений об архитектурной и градостроительной деятельности как интегрированной модели развития биотехносферы, объединяющей все возможности выстраивания сбалансированных взаимодействий общества с природным окружающим контекстом. Необходимо осознавать, что урбанизация территорий, несмотря на сопровождающие ее экологические угрозы, является естественным и необратимым процессом, исторически сопровождающим и обеспечивающим развитие человеческой цивилизации. Необходима разработка принципиально новой методологии градостроительства, направленной на переход от отраслевого планирования развития территорий к комплексному биосферно-антропогенному планированию на принципах антропогенно-природного зонирования.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Касьянов П.В. О стратегии развития России в XXI веке // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 11. / РАН, ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества; Отв. ред. В.И. Герасимов. - М., 2016. - Ч. 2. - С. 39-46.
2. Шубенков, М.В. К вопросу поиска сбалансированного сосуществования природных и урбанизированных территорий/ М.В. Шубенков, М.Ю. Шубенкова // Биосферная совместимость: человек, регион, технологии, 2019. – № 3 (27). – С. 3-16.
3. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 02.07.2021).
4. Конституция Российской Федерации.
5. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // [Электронный ресурс] : [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_rазвитие/стратегическое\\_планирование\\_пространственного\\_развития/стратегия\\_пространственного\\_развития\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2025\\_goda/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_rазвитие/стратегическое_планирование_пространственного_развития/стратегия_пространственного_развития_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/)
6. Стратегия агрессивного развития инфраструктуры Российской Федерации / [Электронный ресурс] : [http://ancb.ru/files/ck/1618305869\\_Husnullin\\_i\\_Plan\\_Mishustina.pdf](http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf)
7. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года / [Электронный ресурс] : [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml)
8. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»
9. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
10. Алексеев Ю.В. Подход к оценке эволюции научных проблем в системе управления градостроительной деятельностью / Ю.В. Алексеев // Архитектура и строительство России. – 2019. – № 4 (232). – С. 16-21

## REFERENCES

1. Kas'yanov P.V. O strategii razvitiya Rossii v XXI veke // Rossiya: tendencii i perspektivi razvitiya. Ezhegodnik. Vyp. 11. / RAN, IION. Otd. nauch. sotrudnichestva; Otv. red. V.I. Gerasimov. - M., 2016. - Ch. 2. - S. 39-46.
2. Shubenkov, M.V. K voprosu poiska sbalansirovannogo sotsushchestvovaniya prirodnyih i urbanizirovannyh territorij/ M.V. Shubenkov, M.Yu. Shubenkova // Biosfernaya sovmestimost': chelovek, region, tekhnologii, 2019. – № 3 (27). – S. 3-16.
3. «Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacij» ot 29.12.2004 N 190-FZ (red. ot 02.07.2021).
4. Konstituciya Rossijskoj Federacii.
5. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda // [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/strategicheskoe\\_planirovanie\\_prostranstvennogo\\_razvitiya/strategiya\\_prostranstvennogo\\_razvitiya\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2025\\_goda](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda)
6. Strategiya agressivnogo razvitiya infrastruktury Rossijskoj Federacii // [http://ancb.ru/files/ck/1618305869\\_Husnullin\\_i\\_Plan\\_Mishustina.pdf](http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf)
7. Deklaraciya Rio-de-Zhaneyro po okruzhayushchej srede i razvitiyu. Prinyata Konferenciej OON po okruzhayushchej srede i razvitiyu, Rio-de-Zhaneyro, 3–14 iyunya 1992 goda / [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml)
8. Ukaraz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21.07.2020 № 474 «O nacional'nyh celyah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda».
9. Federal'nyj zakon ot 28 iyunya 2014 g. No 172-FZ «O strategicheskem planirovaniu v Rossijskoj Federacii».
10. Alekseev YU.V. (2019) Podkhod k ocenke evolyucii nauchnyh problem v sisteme upravleniya gradostroitel'noj deyatel'nost'yu / Yu.V. Alekseev // Arhitektura i stroitel'stvo Rossii. – № 4 (232). – S. 16-21