

**С.Д. МИТЯГИН**  
советник РААСН,  
доктор архитектуры, профессор

**ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО.  
ЭПОХА ПЕРЕМЕН**

Санкт-Петербург  
2016

УДК 711.4  
ББК 85.118  
П90  
ISBN 978-5-904560-15-7

С.Д. Митягин. Актуальные вопросы градостроительства  
© ЗАО «Издательство «ЗОДЧИЙ»  
© С.Д. Митягин

Издательство «Зодчий»  
[www.zodchiy21.ru](http://www.zodchiy21.ru)  
[zodchiy21vek@yandex.ru](mailto:zodchiy21vek@yandex.ru)

Санкт-Петербург, 2016

# ВВЕДЕНИЕ

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Отечественное градостроительство с ликвидацией общенародной собственности и появлением множества субъектов градостроительной деятельности потеряло теоретическую базу организации, методологии, нормирования и права. В результате в современном представлении о градостроительстве возобладала его примитивная прагматическая роль – обеспечения условий размещения объектов капитального строительства. Таким образом, плановая и прогнозная сущность градостроительства, как средства планирования пространственной организации страны, регионов и населенных мест, оказалась полностью забытой.

Вместе с тем именно эта роль градостроительства делает его важнейшим и единственным институтом, который в состоянии обеспечить устойчивое и эффективное развитие государства. Следовательно, указ президента и концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию оказались без реальных инструментов реализации. Та роль, которую отводит территориальному планированию действующий Градостроительный кодекс Российской Федерации, не в состоянии выполнить данные функции, поскольку эта роль сведена с прогнозно-планового уровня определения перспективных и текущих задач преобразования окружающей среды и земельно-имущественных отношений к уровню простого картографического отображения мероприятий, предусмотренных либо текущими планами социально-экономического развития соответствующих административных образований, либо постановлениями органов государственной власти или органов местного самоуправления. Согласно действующему законодательству, административные органы не имеют права утверждать те положения в составе градостроительной документации, которые заранее не были определены в каких-либо нормативных правовых актах, даже если они обоснованы и вытекают из комплексного анализа состояния подведомственной территории, тем более, если для этого требуется изменение административных границ субъектов градостроительной деятельности.

Складывается парадоксальная ситуация: в утверждаемую часть документации по территориальному планированию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закладываются только согласованные ранее решения, повторное утверждение которых юридически не требуется. Обосновывающая часть этой документации также содержательно упрощается до указания ссылок на нормативные правовые акты, постановления и решения исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие сведения о планируемом строительстве и размещении данных объектов, а также о необходимых преобразованиях территориального устройства страны, регионов и муниципальных образований.

Фактически обоснования необходимости размещения и реализации таких мероприятий выведены за пределы территориального планирования в плоскость административных инициативных заявок, используемых при подготовке программ и планов текущего социально-экономического развития. Эти заявки носят обычно лоббистский отраслевой характер. Последствия такой практики для комплексного, сбалансированного и устойчивого развития очевидны и негативны. Отраслевые решения о размещении каких-либо объектов на территории муниципальных образований без проработки этих вопросов в схемах территориального планирования, генеральных планах и документации по планировке территорий порождают хаос в системе градостроительной деятельности, провоцируют постоянные корректировки выпущенных и утвержденных документов, определяют их не-

работоспособность и недейственность. В то же время при реализации таких отраслевых решений возникают проблемы в смежных областях градостроительной деятельности: в условиях обеспечения надлежащих параметров жизненной среды, в транспортном, инженерном и социальном обеспечении новых объектов, а также в ухудшении условий на уже застроенных соседних территориях.

Связь градостроительной и прогнозно-плановой деятельности очевидна, прежде всего, процессов территориального и социально-экономического планирования. Однако эффективность каждого из этих процессов определяется их рациональной структурной организацией, ясной постановкой целей и задач каждого процесса и уровней его осуществления.

Поскольку процессы социально-экономического и территориального планирования состоят из системы подготовки документов, прогнозно-планового и проектного характера, отличающихся степенью детализации мероприятий и плановой глубиной временной реализации, целесообразно законодательно закрепить уровни интегративных причинно-следственных связей между данными документами.

Долгосрочные прогнозы и задачи социально-экономического развития территориальных образований разных административных уровней, отражающиеся в параметрах роста производительных сил общества, составляют содержание стратегий социально-экономического развития которые должны вытекать из концепций пространственной организации соответствующих административных образований.

На базе этих концепций и целевых установок стратегий социально-экономического развития, могут формироваться комплексные и отраслевые схемы территориального планирования с выделением мероприятий 10- 20-летних периодов реализации и с установлением функциональных зон их размещения.

Утвержденные положения комплексных и отраслевых схем территориального планирования в объеме первоочередных мероприятий могут использоваться при подготовке и внутренней балансировке среднесрочных и текущих отраслевых программ и комплексных планов социально-экономического развития административных образований в виде подлежащих утверждению перечней и адресных программ мероприятий с определением времени их реализации, способов и объемов финансирования.

Адресные программы строительства и реконструкции объектов различного назначения с указанием муниципальных образований их а размещения также становятся легитимным основанием для разработки комплексных документов по планировке территории соответствующих функциональных зон или их частей. В задачи разработки документов этого вида входят:

- выделение элементов планировочной структуры (кварталов) муниципального образования, предлагаемых для размещения объектов, предусмотренных данными мероприятиями с установлением допустимых параметров строительства и реконструкции в границах этих элементов;
- градостроительное зонирование выделенных элементов планировочной структуры муниципального образования с разработкой наиболее эффективного варианта их застройки соответствующими объектами различного назначения;
- межевание территориальных зон в составе выбранного элемента планировочной структуры территории на основе решения по застройке и разработка градостроительных регламентов для каждого из размежеванных участков этих территориальных зон, предназначенных для строительства объектов федерального, регионального и местного значения, предусмотренных адресными программами бюджетного финансирования.

Данная технологическая цепочка последовательной подготовки и детализации решений в области пространственной организации Российской Федерации в соответствии с долгосрочными, среднесрочными и текущими программами и планами социально-эконо-

мического развития, адресными перечнями строительства и реконструкции объектов различного назначения обладает реальным потенциалом обеспечения научно обоснованного устойчивого развития страны. Реализация этого потенциала должна осуществляться на всех уровнях административного устройства государства и обеспечивать необходимые и достаточные экологически допустимые, экономически сбалансированные и эффективные объемы преобразования сложившихся градостроительных структур и окружающей среды в муниципальных образованиях Российской Федерации.

Законодательное и нормативно-методическое обеспечение такой технологии градостроительной деятельности может рассматриваться как комплекс актуальных правовых и методологических задач ее совершенствования и превращения в адекватный внешним условиям и требованиям ускоренного и сбалансированного, устойчивого развития страны интегрированный планово-проектный процесс преобразования пространственной структуры и улучшения качественных и количественных характеристик окружающей среды урбанизированных территорий.