

И.В. Лазарева<sup>1</sup>  
Г.А. Лебединская<sup>2</sup>  
Г.Л. Мельникова<sup>3</sup>

**ДОКТРИНА – ОРГАНИЗУЮЩАЯ ИДЕЯ  
(ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОДЕРЖАНИЮ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ  
ДОКТРИНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

I.V. Lazareva  
G.A. Lebedinskaya  
G.L. Melnikova

**THE DOCTRINE IS ON ORGANIZING IDEA  
(SOME OFFERS CONCERNING CONTENTS OF THE TOWN-PLANNING  
DOCTRINE OF THE RUSSIAN FEDERATION)**

В связи с разработкой в РААСН проекта Градостроительной доктрины Российской Федерации, в данной статье предлагается авторское представление о содержании ее как государственного документа. По мнению авторов, в Градостроительной доктрине должны быть основные положения, которые сегодня не сформулированы в существующих законах, но необходимы во исполнение Конституции, для реализации ее основных принципов в части организации пространства.

Градостроительная доктрина необходима как идея организации пространства страны.

**Доктрина** – стратегический документ государства в определенной сфере деятельности, в котором формулируется основная стратегическая цель государства в указанной сфере для достижения в конкретный временной период. Доктрина должна представлять собой организующую идею. Примерами подхода к формули-

ровке основной стратегической цели, или идеи, который авторы предлагают транслировать в проекте указанного в заглавии документа, являются сформулированные ранее доктрины.

Основой Доктрины вооружённых сил, принятой в XVIII веке, стала организующая идея «Сбережение русского народа». Идеологом этого документа был граф Пётр Иванович Шувалов (1710–1762), на которого была возложена обязанность обеспечения безопасности Российского государства; известно письмо М.В. Ломоносова графу И.И. Шувалову в 1761 г. «О сохранении и размножении русского народа» [1]. Указ 1781 года императрицы Екатерины II «Слово о избрании выгодныхъ местъ для построения вновь городовъ, в разсужденіи здравія человеческого» содержит требование выбрать места, в пределах которых можно жить не заболевая. В XIX веке была разработана доктрина управления территориально пространством расселения народов России. Она была реализована в новой системе административного управления, с изменением границ земельного фонда страны.

В XX веке была реализована доктрина создания СССР как многонационального социалистического государства, цели которой определялись требованиями обеспечения безопасности и охраны границ государства; освоения природных ресурсов страны; вовлечение и развитие интеллектуального потенциала народа; изменения прежних укладов хозяйства в связи с масштабными структурными преобразованиями – индустри-

<sup>1</sup> Доктор технических наук, начальник отдела «Территориальные основы градостроительства» ЦНИИП градостроительства РААСН, первый патентообладатель в области градостроительства.

© Лазарева И.В., 2014.

<sup>2</sup> Кандидат архитектуры, главный научный сотрудник ЦНИИП градостроительства РААСН.

© Лебединская Г.А., 2014.

<sup>3</sup> Доктор экономических наук, кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник ЦНИИП градостроительства РААСН, член докторского ученого совета Института системного анализа РАН.

© Мельникова Г.Л., 2014.

стриализация, коллективизация и т.д. В XXI веке на период до 2020 г. выдвинута Доктрина национального протекционизма – несырьевое будущее России, с целью перехода на новый интеллектуальный и технологический уровни социального и экономического развития и с отказом от сырьевой ориентации экономики государства.

Разработка концепции Градостроительной доктрины в Российской академии архитектуры и строительных наук была начата после обсуждения экологических основ Военной и Морской доктрины России в Военной академии Генерального штаба ВС РФ 24.02.1994 г., на котором в.н.с. ЦНИИП градостроительства, членом ученого совета Университета им. В.И. Вернадского д.т.н. И.В. Лазаревой была доложена организующая идея формирования городов и иных поселений, обеспечивающих сохранение народа и развитие его творческого потенциала при обеспечении защищенности государства [3].

Необходимость в Градостроительной доктрине обусловлена задачами обеспечения гарантированных Конституцией РФ принципов и основ жизнедеятельности населения страны. Отсутствие единой трактовки территориального планирования и законодательного закрепления подходов к его месту в создаваемой системе государственного стратегического планирования не обеспечивает реализации этих документов [9; 11–13].

Понятие «территория» содержится в Конституции Российской Федерации, но не расшифровано в федеральных законах, даже в Земельном кодексе Российской Федерации. Содержание этого понятия зафиксировано только в редакции Федерального закона от 01 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации», (ст. 1), согласно которому государственная граница РФ «определяет пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства), то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации». В Градостроительном кодексе Российской Федерации понятие территориального планирования не связано с другими системами планирования.

**Цель** Градостроительной доктрины – организация пространства. Для реализации этой цели необходимо создание условий: формулировка основных понятий; обоснование принципов основных положений организации пространства; их закрепление в законодательстве Российской Федерации.

Градостроительная доктрина как стратегический документ должна быть ориентирована на

достижение следующих основных целей: выбор территорий, целесообразных с позиций «здоровья человеческого» [1]; организации территориального фонда страны для формирования систем расселения; минимизация противоречий между урбанизированными пространствами и природными ландшафтами.

Авторы считают, что Градостроительная доктрина должна содержать совокупность следующих фундаментальных установок по организации пространства.

**1.** Пространственное планирование необходимо осуществлять в целях реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации единства экономического пространства (статья 8), прав граждан на среду, достойную проживания (статьи 17, 40, 42), которое относится к числу фундаментальных прав человека, использование и охрану земли и других природных ресурсов рассматривать как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9), обязанности сохранения исторического и культурного наследия (статья 44), что определяет необходимость создания соответствующей пространственной среды и инфраструктуры, в том числе:

- связности территории, соответствия транспортной сети каркасу расселения;
- обеспечение равных условий пространственной доступности всех необходимых для жизнедеятельности населения объектов, центров обслуживания, мест приложения труда;
- обоснование мероприятий по освоению (т.е. охране и использованию) территории, регулированию расселения, по развитию городов;
- необходимость обеспечения качества среды, благоприятной и комфортной для жизнедеятельности человека.

**2.** Градостроительная деятельность осуществляется на конкретной территории. Территория есть **пространственный базис** общественной жизни и развития. Организация территории осуществляется в целях обеспечения единства экономического пространства, целостности территории Российской Федерации, ее сбалансированного развития как основы жизни, важнейшей составной части природы, природном ресурсе для осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации. Организация территории Российской Федерации рассматривается в качестве основы безопасности среды жизнедеятельности человека/населения [4; 5; 6; 7].

Необходимые принципы организации территории – связность территории, управле-

мость, системность, иерархичность уровней и соподчиненность решений, приоритет общественных интересов перед частными (защита частных как процедура, с отсылочными нормами к гражданскому и земельному кодексам), последовательность разработки документации и обязательности учета положений документации вышестоящего уровня, установление границ рассмотрения градостроительных объектов с учетом всего ареала их влияния на территорию, совместное планирование взаимосвязанных поселений и их систем, нормирование основных показателей и параметров среды.

**3.** Любая градостроительная деятельность, касающаяся освоения и использования территории, должна осуществляться в соответствии с планом, в рамках генерального плана, в значении «главный и общий», необходима координация всех отраслевых решений.

**Генеральный план** есть средство согласования всех интересов на территории – общественных, отраслевых, корпоративных, частных, – это следует обеспечивать комплексностью рассмотрения всех вопросов пространственного развития. Выбор территорий для новой застройки и выработка форм организации пространства осуществляется в результате изучения происходящих на территории процессов, влияющих на структуру систем расселения и на качество среды жизнедеятельности, на основе территориального анализа, в первую очередь вне зон возможного затопления, проявления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, радоновой эманаии, других ограничений, указанных в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Исходный документ – предпроект [7].

**4.** Выразителем общественных интересов должна быть власть, посредством обращения к профессионалам, – органы государственной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ, местного самоуправления, они же – **заказчик** документации пространственного планирования. Генеральный план является составной частью документов стратегического планирования, базой для принятия административных и управленческих решений.

**5. Города и системы расселения** необходимо рассматривать как единое образование и сложные системы с целью организации взаимосвязанного развития всех подсистем: жилье, промышленность, транспорт, наука, отдых, система обслуживания, рекреация и озеленение, с учетом задачи обеспечения баланса интересов, резервов для расширения, с возможностью из-

менения границ, развития в системе смежных территорий, в рамках агломераций, что необходимо закрепить в законодательстве. Для использования роли городов и городских систем в общественном развитии как проводников инноваций, реального влияния на процессы пространственного развития, определяющие формы расселения и планировку городов, необходимо исследование городов, городских агломераций, социально-культурного потенциала городов, городских процессов, **городского пространства** в контексте процесса урбанизации [8].

**6. Градостроительство** – сфера конструктивной деятельности государства, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц и их объединений по организации среды жизнедеятельности населения и организации территории Российской Федерации, ее частей, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, городов и других поселений с целью эффективного, согласованного и сбалансированного выполнения городскими и сельскими поселениями и другими элементами пространственной структуры социальных, экономических, экологических функций. *Синонимы: территориальное планирование* (в части организации территории на уровне города, субъекта РФ, территории страны в целом), *организация пространства, урбанистика*.

**Градостроительство как область конструктивной практики** освоения территорий имеет результатом качественное изменение окружения, пространственной среды, в которой находится общество, – всей среды жизнедеятельности, включая экономическое пространство, природные территории, сеть поселений, города, сооружения, объекты недвижимости, ландшафты, созданные в результате преобразовательной деятельности человека, под влиянием урбанизации, городских, социально-экономических, культурных, демографических, природных, техногенных процессов.

**7.** Градостроительство и территориальное планирование – **неотъемлемая составная часть стратегического планирования**, которая увязана прямыми и обратными связями со стратегиями социально-экономического развития, национальной безопасности, отраслевыми стратегиями и базируется на принципах иерархичности, соподчиненности решений, управляемости, системности, приоритета общественных интересов перед частными, защита которых гарантирована гражданским и земельным законодательством [12]. В процессе стратегического

планирования, одновременно как часть процесса организации пространства, увязываются в качестве неотъемлемых составляющих: социально-экономическое развитие, социально-культурные процессы, демографический прогноз, регулирование миграции населения, развитие городов и агломераций, освоение природных ресурсов, туризм, транспортное обслуживание, строительство крупных инженерных сооружений, обеспечение экологического благополучия территории, предупреждение чрезвычайных ситуаций [12; 13]. Это позволит учесть синергию пространства для обеспечения национальной безопасности и единства социально-экономического пространства.

**8.** Во исполнение Конституции РФ, необходима **общая стратегия в области расселения на территории Российской Федерации.**

Стратегия пространственного (регионального) развития Российской Федерации – документ государственного стратегического планирования, часть стратегического прогноза, определяющий на период до 30 и более лет цели, задачи, параметры расселения, основные приоритеты и направления регионального развития на территории Российской Федерации, и в целях реализации стратегии национальной безопасности Российской Федерации во взаимной увязке со стратегией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации – основы государственной политики регионального развития Российской Федерации.

Особую значимость территориального планирования как неотъемлемой составляющей стратегического планирования предопределяют особенности пространства Российской Федерации, в первую очередь величина территории, ее большие региональные различия, контрастность расселения и социально-экономического развития, разнообразие природных условий.

Современные изменения границ государства (возвращение Крыма, изменение статуса Охотского моря) подтверждают тезис о том, что принципиальным положением Градостроительной доктрины Российской Федерации должен стать выбор вектора пространственной стратегии развития страны.

Необходимо обеспечить на федеральном уровне условия для межотраслевого обмена путем координации деятельности отраслевых министерств и ведомств, ведомственных информационных систем, учетов и кадастров в части информационного обмена по вопросам, касающимся территориального развития. Ключевыми понятиями интеграции всех отраслевых меро-

приятий являются территория и население, поскольку с пространственными различиями связана неравномерность общественного развития, а с населением – весь ход определяющих его социальных, экономических, инновационных процессов [9; 11–13].

Прогнозы, социальные программы, планы социально-экономического развития городов, других поселений, муниципальных образований, субъектов РФ, РФ в целом должны быть привязаны к населению и территории в рамках общей стратегии расселения.

**Расселение** – сеть поселений как процесс и результат пространственной организации (распределения населения на территории) – характеризуется плотностью населения, видами (городское, сельское), формами (автономное, групповое), величиной и типом поселений, рисунком их взаимного расположения и интенсивностью связей между ними [13].

**Генеральная схема расселения** на территории Российской Федерации – необходимая составная часть системы документов территориального планирования – разрабатывается в качестве интегрирующего документа федерального уровня, задающего стратегию и параметры взаимоувязанного развития городов и других поселений страны на долгосрочную перспективу [11].

Необходимо преодоление негативных тенденций в расселении: увеличения неравномерности расселения, усиления его контрастности в пользу отдельных крупных центров и городских агломераций, углубления полярности, гипертрофированного роста центра, сверхконцентрации населения в отдельных крупных городах и ареалах, деградации сети сельских и мелких городских поселений, снижения плотности и развитости обширных периферийных районов [10]. Учитывая тенденцию стягивания населения в европейской части России, необходимо противопоставить государственную политику для сдвига полюсов развития на восток. Одним из основных направлений градостроительной политики должно стать развитие малых и средних городов России. Необходима система мер по укреплению сельского расселения, возрождения малых городов, сохранения исторических городов, использованию историко-культурного наследия, формирования безопасной среды жизнедеятельности и т.д.

**9.** Необходимо определить в законодательстве понятия автономного города, городской агломерации, системы расселения. **Городские агломерации** как формы расселения, в про-

странстве которых сегодня сосредоточено более половины городского населения страны и наибольший культурный, демографический, производственный, научный потенциал, должны стать объектом планирования и управления. Необходимо на основе исследования городских, социально-экономических и культурных процессов, определяющих связность городов и других поселений в городских агломерациях [8], задать необходимую стратегию их пространственной организации [11–13], закрепить территориальные резервы роста городов и ограничения развития для экологически наиболее ответственных территорий.

Предмет регулирования городских агломераций как объекта планирования и управления; их согласованное развитие путем совместного социально-экономического и пространственного (территориального) планирования; принципы регулирования:

а) создание единого экономического пространства;

б) совместное планирование развития, связность документов социально-экономического и территориального планирования;

в) создание единой социальной и инженерной инфраструктуры;

г) общее транспортное обслуживание, обеспечение пространственно-временной доступности города-центра агломерации и социально-культурного обслуживания населения всех поселений агломерации; обеспечение всех поселений выходом на бесплатные внешние коммуникации;

д) единая природоохранная политика и инфраструктура; единая система природных территорий, доступ к природе и рекреационным ресурсам, разнообразие ландшафтов, комфортность среды, нацеленных на экологическую надежность агломераций как форм расселения, установление соответствующих ограничений, обеспечение резервов для поддержания экологического баланса в регионе.

**10. Нормирование градостроительных показателей** на основе стандартов является средством контроля и достижения необходимого качества среды жизнедеятельности населения. На федеральном уровне необходимо задать общие принципы, подходы с уточнением перечня входящих в предмет нормирования параметров архитектурно и эстетически организованной пространственной среды; на региональном уровне в региональных и местных (муниципальных) нормативах – их конкретизация с учетом урбогеосистемных и этнонациональных культурных

основ и многообразия форм расселения, особенностей и традиций каждого региона, историко-культурного и ландшафтного своеобразия поселений; на муниципальном уровне – соотношение открытых и застроенных пространств применительно к различным планировочным типам застройки, расположение относительно рельефа, озеленение, силуэтность, доминанты, пропорции для скульптуры, устанавливаемой на общественных пространствах и т.д.

### **11. Принципы реализации Градостроительной доктрины**

Пространственная реализация долгосрочной государственной стратегии расселения должна быть отправной точкой комплексного стратегического планирования [13]. В его сферу входят процессы организации расселения на территории страны. Государство с позиций территориального планирования должно использовать собственный инструментарий, а именно: расчеты распределения нагрузок; учёт природно-техногенного и социальных рисков на конкретных территориях, а также сопредельных с ними; организация урбогеомониторинга.

**Первоочередные направления** реализации изложенных подходов к формулировке Градостроительной доктрины.

I. Законодательное обеспечение градостроительства, работа по основным законам: актуализация Градостроительного кодекса Российской Федерации, внесение статей о пространственном планировании в законопроект «О государственном стратегическом планировании», подготовка и внесение законопроекта по регулированию развития агломераций.

II. Разработка Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации как части долгосрочной стратегии развития страны.

III. Введение новой формы нормативно-методических документов по составу и содержанию исходного материала, представляющего собой «Предпроект»; обоснование нормативно-методических документов по составу и содержанию исходной предпроектной документации.

IV. Разработка механизмов регулирования пространственного развития агломераций, включая установление предельных параметров роста, резервирования территорий перспективного развития городских поселений, совместного управления.

V. Нормативно-методическое и информационное обеспечение, создание системы стандартов качества среды жизнедеятельности, мониторинг и государственный доклад о пространственном развитии.

## Литература

1. Ломоносов М.В. О размножении и сохранении русского народа. [Письмо к И.И. Шувалову от 1 ноября 1761 г.] / Сообщ. П.П. Пекарским // Русская старина. – 1873. – Т. 8. – № 10. – С. 563–580.
2. Лазарева И.В. URBI ET ORBI: Пятое измерение города. – Изд. 2-е, исправ. – М.: ЛЕНАНД, 2006. – 80 с. – (Серия «Теоретические основы градостроительства»).
3. Владимиров В.В., Саваренская Т.Ф., Смолляр И.М. Градостроительство как система научных знаний. – М.: УРСС, 1999.
4. Лазарева И.В., Лазарев В.В., Мельникова Г.Л. Смена градостроительной парадигмы на рубеже XXI век – Евразия: сообщение, подготовленное для презентации на VI Международном Невском конгрессе. – СПб., 2013.
5. Лазарева И.В., Лазарев В.В., Мельникова Г.Л. Наследие В.И. Вернадского и идеи градостроительства: pro et contra // Градостроительство. – 2013. – № 2. – С. 34–36.
6. Лазарева И.В. Объять национальное пространство. К 100-летию Энциклопедического словаря Ф. Брокгауза и И. Ефрона // Потенциал России. – 1999. – № 2 (5). – С. 168–171.
7. Лазарева И.В. Территориальные основы градостроительства. – М., 2007. – 280 с.
8. Коган Л.Б. Социально-градостроительные основы разработки политики пространственного развития общества // Городское управление. – 2011. – № 12.
9. Лебединская Г.А. Некоторые вопросы общего подхода к законодательному обеспечению организации территории Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. – 2012. – № 3. – С. 70–74.
10. Лебединская Г.А. О составе показателей, характеризующих пространственное развитие Российской Федерации и ее субъектов // Academia. Архитектура и строительство. – 2013. – № 1. – С. 66–73.
11. Лебединская Г.А. Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации как необходимая составная часть системы документов территориального планирования. Стратегическое планирование в регионах и городах России. – Вып. № 15. – СПб., 2013. – С. 39–41.
12. Лебединская Г.А., Лазарева И.В., Мельникова Г.Л. О предмете градостроительной науки и ее месте в системе государственного стратегического планирования // Academia. Архитектура и строительство. – 2013. – № 3. – С. 72–77.
13. Лебединская Г.А. Организация пространства и расселение в системе государственного стратегического планирования // Стратегическое планирование: выстраивая систему: доклады участников XII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. – Санкт-Петербург. 21–23 октября 2013 г. / под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр, 2014. – С. 63–65.