

## О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Генплан

О.В.Малинова, НИиПИ градостроительства, РААСН, Москва

Вопрос о комплексном и устойчивом развитии территории сегодня из области профессиональной дискуссии перемещается в область политических и управленческих решений, становится предметом обсуждения многих миллионов горожан, обеспокоенных развитием собственных населённых пунктов. В Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию от 01.08.2018<sup>1</sup> есть слова «о комплексном, устойчивом развитии, о качестве городской среды, о решающем значении мнения населения о том, каким оно хочет видеть свой город, посёлок». Поэтому в настоящее время так важны поиск и создание эффективных инструментов формирования городской и сельской среды.

Реализация всех национальных проектов, в особенности таких, как: «Жильё и городская среда», «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Рынок труда», «Наука», «Цифровая экономика», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» во многом зависит от качества градостроительной документации хотя бы потому, что место каждого объекта капитального строительства (далее ОКС) любого уровня (федерального, регионального, местного), реализуемого в соответствии с нацпроектами, определяется в документах территориального планирования (далее ДТП). Выдача разрешения на строительство в соответствии с действующим Градостроительным кодексом РФ возможна только при наличии и соответствии размещения и параметров ОКС документу территориального планирования, документу градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

*О необходимости реформирования территориального планирования в целях комплексного и устойчивого развития территории*

Отличительной чертой современной отечественной градостроительной практики является отсутствие такой градостроительной документации, которая в полной мере отвечала бы идее комплексного и устойчивого развития, была бы в достаточной степени понята и поддержана населением, основана не на формальном, а глубоком и принципиальном изучении территории. Дефицит качественной градостроительной документации является определённым

сдерживающим фактором комплексного и устойчивого развития территорий и особенно остро ощущается там, где происходит ускоренное градостроительное развитие – в крупнейших и крупных городах, в городских агломерациях. Отсутствие стратегических пространственных ориентиров, отсутствие сбалансированности при планировании приводят к значительным диспропорциям в развитии, снижению эффективности инвестиций в строительство. Оторванность процесса подготовки градостроительной документации от изучения мнения населения особенно при разработке генерального плана поселения приводит к росту напряжённости на финальной стадии при проведении публичных слушаний, а подчас выражается и в социальных протестах.

Вопрос о необходимости реформирования системы территориального планирования в РФ возник с самого момента принятия Федерального закона Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее ГК РФ). ГК РФ изначально не устраивал профессиональное сообщество. Активная работа над редакциями Градостроительного кодекса проводилась в 2002–2004 годах. Предложения, подготовленные проектными организациями, специалистами-градостроителями, в том числе предложения РААСН и СА РФ, подготовленные Ю.А. Сдобновым, В.Н. Белоусовым, В.Я. Любовным, М.Я. Вильнером и другими специалистами, направленные в Государственную думу РФ в период обсуждения Градостроительного кодекса, были просто проигнорированы. На утверждение была вынесена совсем иная редакция, а не та, которая представлялась на обсуждение. В соответствии с ГК РФ был определён переход к форме документов, основным содержанием которых стала землеустроительная составляющая с приоритетом Земельного кодекса. Из состава и содержания документов территориального планирования полностью выпали вопросы градостроительной экологии, экономики, градостроительные вопросы комплексного сохранения историко-культурного и природного наследия, композиционной и образной составляющей городского развития, вопросы формирования городской среды.

При этом невозможно отрицать и тех положительных сторон, которые все-таки, благодаря ГК РФ, вошли в отечественную градостроительную практику.

До принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации (от 29.12.2004 № 190-ФЗ; ред. от 25.12.2018)

<sup>1</sup> Послание Президента В. В. Путина Федеральному Собранию от 01.08.2018. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018). – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/).

существовало множество нормативных правовых актов, регулирующих градостроительную и строительную деятельность. Их множественность создавала определённые трудности для применения, в том числе связанные с имевшими место противоречиями отдельных актов друг другу и их внутренней противоречивостью. Градостроительный кодекс РФ, принятый в 2004 году, устранил ряд противоречий, в результате чего правоотношения в области градостроительства были систематизированы.

В прошлом градостроительство никогда не было достаточно публичной сферой деятельности. В Советском Союзе всегда было правило, согласно которому часть материалов генеральных планов имела гриф «секретно», а другая часть гриф «для служебного пользования». На этом основании часто можно было столкнуться с ситуацией, когда заинтересованным лицам отказывали в ознакомлении с генеральным планом населённого пункта или могли ознакомить лишь с небольшим фрагментом. В 1990-е годы перевод документации в публичное пространство был одним из признаков демократизации общественных процессов. На суд общественности в советском прошлом сфера градостроительства выходила, как правило, исключительно в период проведения конкурсов. В настоящее время публикация материалов схем территориального планирования и генеральных планов в открытых источниках стала обязательной.

На сегодняшний день у профессионального градостроительного сообщества, у потребителей градостроительной документации в лице органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, субъектов градостроительной деятельности: физических и юридических лиц, стейкхолдеров (правообладателей земельных участков и объектов недвижимости), накопилось немало вопросов к схемам территориального планирования и генеральным планам. Оценка качества ДТП весьма противоречива. Одни субъекты градостроительной деятельности высоко оценивают структуру, состав и позиции ДТП в системе градостроительной деятельности в стране, другие говорят о том, что документы территориального планирования не столько помогают в реализации проектов строительства, обеспечивают ожидаемую динамику развития городов и поселений, сколько сдерживают её, не столько защищают имущественные права граждан, сколько ущемляют их, не столько гарантируют обеспечение предоставления социальных услуг, сколько создают проблемы. Общество не видит среди документов территориального планирования того документа, который способен обеспечить надлежащее качество жизни населения, рост экономики и совершенствование качества городской и сельской среды.

Развитие законодательства и допуск на рынок градостроительного заказа непрофессиональных организаций приводит к девальвации понятия «генеральный план». В конце концов со стороны самого профессионального сообщества возникают призывы заменить генеральный план каким-то другим документом.

Согласно ГК РФ основным содержанием территориального планирования на уровне Российской Федерации является размещение объектов федерального значения, относящихся к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации. СТП Российской Федерации представляют собой отраслевые документы, в связи с чем отсутствует комплексное системное видение пространственной организации территории России. Отсутствует межрегиональный (макро-региональный) уровень территориального планирования, предусматривающий разработку ДТП на федеральном уровне. Отсутствуют как обязательный и необходимый вид – ДТП городов федерального значения и соседних с ними субъектов РФ. Отсутствует (как обязательный!) межмуниципальный уровень территориального планирования, предусматривающий разработку единого документа территориального планирования для соседних, смежных муниципальных образований: городских округов и муниципальных районов, территориально сближенных населённых пунктов, представляющих собой агломерации или их части.

В системе ДТП не предусмотрено обязательной разработки ДТП агломераций. В то же время статья 27 ГК РФ, определяющая возможность совместной разработки документов территориального планирования соседних субъектов Федерации и муниципальных образований, не работает. Возможно, это является следствием того, что субъекты, которые имеют общую границу и должны были бы быть заинтересованы в совместном согласованном развитии, претендуют на одни и те же ресурсы и не могут реально выработать решения, устраивающие обе стороны.

Основная задача ДТП в соответствии с действующей редакцией ГК РФ – картографическое отображение планируемых в социально-экономических документах мероприятий. Решение вопросов организации системы расселения в ДТП не предусмотрено, а даже если в проекте такие предложения и содержатся, механизмы их реализации отсутствуют. Вопросы социально-экономического и пространственного развития регионов увязаны односторонне за счёт, как уже отмечалось, отображения на картах планируемых мероприятий и объектов капитального строительства соответствующего уровня. Эффективность этих документов крайне низкая.

С 2011 года отменена статья ГК РФ, предусматривавшая подготовку плана реализации генерального плана. Ныне определено, что реализация ДТП осуществляется через реализацию мероприятий, предусмотренных программами социально-экономического развития или отраслевыми программами соответствующего уровня, а также через разработку проектов планировки территории (далее ППТ), через резервирование земель, изъятие земельных участков под строительство и собственно строительство объектов капитального строительства (далее ОКС) в соответствии с ППТ. Исключение в 2011 году статьи, предусматривающей подготовку плана реализации генерального плана, значительно ослабило статус и значение ДТП.

Существенным недостатком существующей системы территориального планирования является её рассогласованность со стратегическим планированием.

В настоящее время главным документом, определяющим стратегию социально-экономического развития страны, является Стратегия пространственного развития РФ (далее СПР РФ), которая была утверждена 13 февраля 2019 года распоряжением Правительства № 207-р<sup>3</sup>. СПР РФ предусматривает новую форму пространственной организации экономики, создание 12-ти макрорегионов, которые объединяют от 3-х до 13 субъектов РФ по принципу территориальной близости. Вместе с тем в ГК РФ нет обязательного требования разработки ДТП для макрорегионов. Стратегия же расселения на следующем уровне в СПР РФ проработана в общих контурах, условно. Согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>4</sup> для макрорегионов не предусмотрена разработка СПР, а только стратегий социально-экономического развития, и, таким образом, пространственная компонента теряется.

СПР РФ разработана на период до 2025 года, что не отвечает срокам стратегических документов (25 лет), определяемых 172-ФЗ, а также не соответствует срокам, на которые, согласно ГК РФ, разрабатываются ДТП. Вместе с тем, согласно действующим положениям законодательства РФ, в соответствии с СПР РФ должна быть откорректирована документация по социально-экономическому и территориальному планированию всех уровней в РФ.

Также документы территориального планирования не согласованы со стратегиями по показателям, которыми эти документы оперируют. Но и сами технико-экономические показатели, согласно ГК РФ, не входят в состав утверждаемой части ДТП.

Отсутствие единого подхода и сходных требований, рассогласованность документов стратегического и территориального планирования по видам, срокам и показателями могут стать причиной замедления развития и потери управляемости развитием территорий.

Согласно существующей редакции Градостроительного кодекса РФ, определяющей состав и содержание документов территориального планирования, современные документы не требуют определения целей и задач территориального планирования, поэтому с самого начала в документах отсутствует

выраженная направленность пространственного развития на сбалансированность, сбережение природного и культурного наследия, преемственность.

В генеральных планах остались три схемы – границ населённых пунктов, функционального зонирования, размещения объектов местного значения, – и всё стратегическое содержание должно раскрываться, по мнению законодателей, через эти три составляющие. Но если в состав населённых пунктов включаются земельные участки, подлежащие застройке за пределами первой очереди, то зачем тогда включать земли в границы населённого пункта и облагать их дополнительными налогами, если реальная потребность в их застройке может возникнуть через пять и более лет? ГК РФ на этот вопрос ответа не даёт.

Всё дальнейшее развитие законодательства в области градостроительства шло по линии выхолащивания и упрощения градостроительной документации. Из состава и содержания документов территориального планирования были исключены цели и задачи. С такими изменениями трудно согласиться. Цель определяет смысл, направленность, концептуальность. Задачи определяют перечень и последовательность действий. Решение задач позволяет достигать цели.

Тот факт, что законодатель вычеркнул из документов территориального планирования необходимость формулировать задачи, не столько упростило задачу для проектировщиков, сколько усложнило её решение. Теперь проще стало сделать ошибку, забыть о решении каких-то проблем, упустить что-то важное, в то же время сложнее стало оценить качество проекта документа территориального планирования. Оценить не формально (по составу и содержанию и на соответствие техническому заданию, действующим нормативным правовым актам, документам технического регулирования, региональным нормативам градостроительного проектирования), а именно на предмет сбалансированного и устойчивого развития, преодоления диспропорций в развитии и решения градостроительных проблем.

В соответствии с сегодняшней редакцией ГК РФ в утверждаемой части схем территориального планирования и генеральных планах отсутствует раздел, содержащий технико-экономические показатели. Социально-экономические факторы теперь являются одной из составляющих материалов по обоснованию вариантов градостроительного развития поселения (округа) и служат для обоснования параметров развития объектов и зон, но не включаются в утверждаемую часть. В утверждаемую часть генерального плана не попали и индикаторы качества городской среды, и целевые показатели генерального плана.

В соответствии с действующей редакцией ГК РФ содержание работы с историко-культурным наследием в составе генерального плана ограничивается отображением местоположения объектов культурного наследия, границ их территорий и зон охраны (если они утверждены) или защитных зон (если зоны охраны не утверждены). В недавнем прошлом при подго-

<sup>3</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 N 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_200754/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200754/).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/).

товке генеральных планов проводился анализ исторической планировочной структуры и этапов развития города, поиск и обоснование ценности городской застройки, определение собственного исторического ландшафтно-пространственного кода города. Поиск преемственности и новаций в развитии архитектурно-планировочной и объёмно-пространственной структуры того или иного населённого пункта был основным содержанием генеральных планов.

Отсутствие среди требований ГК РФ требований по представлению материалов, визуализирующих отдельные, наиболее важные в композиционном отношении территории города, значительно обеднило состав генерального плана. Такие элементы проекта, как разработка фрагментов генплана с объёмно-пространственным решением, «ленточки», панорамы, «птички», аксонометрии, разработки по системам общественных центров, – в современных генеральных планах отсутствуют. Также в составе генерального плана отсутствует комплексный чертёж, где были бы представлены все составные части генплана (функциональное зонирование, транспортная схема), из которых складывалось бы системное представление о развитии города.

На самом деле и сегодня никто не запрещает дополнять материалы по обоснованию «иными» исследованиями, но и никто не готов платить за это и предоставлять на эти работы дополнительное время. Из области обязательных исследований все эти разделы переместились в область добровольного дела, характеризующего качество работы и уровень профессионализма разработчиков, меру собственной, личной ответственности за окончательный продукт.

В ГК РФ определено, что программы и планы социально-экономического развития являются основой для подготовки ДТП. Но к чему это приводит в реальной практике подготовки ДТП? В СТП субъектов РФ, муниципальных районов, в генеральных планах городских округов, городских и сельских поселений подлежат отображению объекты соответственно регионального или местного значения, которые содержатся в программах социально-экономического развития. Вместе с тем программы социально-экономического развития по срокам реализации и значимости существенно отличаются от сроков, на которые разрабатываются генеральные планы и СТП, в силу этого обстоятельства они должны отличаться и по объёму, и по количеству. Так, планы социально-экономического развития рассчитаны на срок до пяти лет, программы социально-экономического развития редко разрабатываются на срок, превышающий десять лет, а ДТП разрабатываются на 25 лет. Попытки же проектировщиков включить в состав планируемых к размещению на перспективу объектов и зон, предусматривающих реализацию за сроком, на который утверждены программы и планы социально-экономического развития, отраслевые программы, не воспринимаются позитивно органами государственной власти (далее ОГВ) и органами местного самоуправления (далее ОМС). Заказчиками регионального и муниципального уровня из ДТП часто

вычёркивается всё, что не входит в круг повседневных задач ОГВ и ОМС, которые не проявляют готовности заглядывать в будущее за срок своих собственных полномочий. Поэтому недостатком большинства уже утверждённых ДТП является отсутствие перспективных решений по развитию экономики, социальной, инженерной, транспортной инфраструктур, федеральных, региональных и местных экологических систем, крупных природно-исторических территорий и трансграничных ландшафтов.

В то же время избыточная детализация и конкретизация, закладываемая в ДТП, в особенности в генеральные планы, приводит к необходимости слишком часто вносить коррективы в действующие документы, что, согласно Градостроительному кодексу РФ, приводит к необходимости разработки нового документа, а затем согласования и проведения публичных слушаний. Этот процесс требует значительных затрат времени и финансовых средств. Преодоление этого недостатка могло бы быть решено за счёт большей генерализации и гибкости решений. В СТП следовало бы ограничиться определением основных направлений устойчивого градостроительного развития и укрупнённым структурно-функциональным и функционально-пространственным зонированием, в генеральных планах – укрупнённым и более гибким функциональным зонированием. Поскольку в таком случае размещение актуальных объектов капитального строительства могло бы быть решено за счёт более широких возможностей конкретных зон без внесения изменений в утверждённые ДТП и ДГЗ. Это привело бы к значительному ускорению процессов реализации программ социально-экономического развития регионального и муниципального уровня и выполнению нацпроектов.

Недостатком современной системы территориального планирования является отсутствие реальной взаимосвязи процесса подготовки ДТП с заинтересованным населением, особенно на уровне разработки генеральных планов. Публичные слушания, которые проходят в соответствии с законодательством на финальной стадии перед утверждением генплана, как правило, уже не могут кардинально изменить генеральный план с учётом мнения граждан.

Приказ № 10 Минэкономразвития России от 09.01.2018 (ред. от 09.08.2018) «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793»<sup>5</sup> унифицировал требования к отображению объектов, зон и границ. Этот факт, безусловно,

<sup>5</sup> Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10 (ред. от 09.08.2018) «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_289833/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289833/).

позитивен. Приказ позволяет в перспективе создать единую цифровую платформу не только для подготовки ДТП всех уровней, но также и для обмена информацией, подготовки программ социально-экономического развития, отраслевых программ и других документов федерального, регионального и муниципального развития. Однако уже первые два года применения этого документа свидетельствуют о необходимости его дальнейшего совершенствования.

Отличительным качеством современной градостроительной документации является также отсутствие аттрактивности принимаемых документов. В соответствии с действующей редакцией ГК РФ ни в составе генеральных планов, ни в составе документации по планировке территории нет чётко сформулированного требования о необходимости подготовки графических материалов, визуализирующих проектные решения. Их подготовка может осуществляться в составе «иных материалов», что на практике часто оборачивается отсутствием этих материалов в составе документации либо низким качеством представляемых материалов. Отсутствие таких материалов предопределяет тот факт, что на дальнейших этапах продвижения проектов представленная документация не находит понимания и поддержки у соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления. Профессиональный язык ДТП остаётся недоступен большинству граждан, участвующих в публичных слушаниях и общественных обсуждениях. Как показывает практика, до 60% вопросов, формулируемых населением на публичных слушаниях по генеральным планам, имеют отношение прежде всего к вопросам непонимания генерального плана или ложно понятым решениям.

В настоящее время ДТП (как схемам территориального планирования, так и генеральным планам), разработанным в соответствии с действующей редакцией ГК РФ, не достаёт стратегичности. По мнению многих специалистов, имеющих опыт подготовки ДТП, чтобы ДТП были более долговечными и востребованными документами, в СТП и генеральных планах концептуально должны быть определены общие направления или основополагающие принципы пространственного развития регионов, отдельных районов, округов и поселений.

#### *Достоинства и недостатки существующей системы подготовки градостроительной документации*

Несмотря на огромный позитивный опыт градостроительной практики и значительные достижения в планировании развития городов, уходящий корнями в глубину веков и нашедший великое продолжение в градостроительной компании по перепланировке городов в XVIII веке и в Советской России 1930-х годов, и послевоенном восстановлении страны, и в градостроительстве 1960–1970-х годов, – в наше время градостроительное планирование вдруг утратило в России свою мощную гуманитарную составляющую и превратилось в подготовку формальных, скорее землеустроительных, чем градостроительных, документов. Градостроительный кодекс

Российской Федерации 2004 года решил, возможно, главную задачу, которая была наиболее актуальной в момент его принятия, – создание в регионах и муниципальных образованиях Российской Федерации условий для формирования рынка недвижимости, в том числе земельного. Рынок был создан, документы территориального планирования были разработаны. Нельзя не отметить, что такой сокращённый и упрощённый объём документа (см. стр. 2–15), конечно же, определил возможность создания ДТП для 95% муниципальных образований: 1500 городских поселений, 544 городских округов, 14617 сельских поселений. Правила землепользования и застройки на начало 2019 года были разработаны для 98% муниципальных образований. На разработку ДТП и ДГЗ потрачены десятки миллиардов рублей и около 15 лет. Наверное, если бы требования по составу и содержанию схем территориального планирования и генеральных планов не были так упрощены и не были бы отменены лицензии или допуски к такому виду работ, вряд ли бы страна справилась с таким объёмом. Во всяком случае, нельзя не признать, что выполненный объём работ создаёт основу для дальнейшего перехода к более профессиональной работе, по крайней мере, в тех субъектах Федерации, которые находятся в фокусах интенсивного экономического роста и где происходят коренные преобразования в пространственной организации территории и где вследствие серьёзных градостроительных утрат и просчётов остро стоит вопрос формирования городской среды нового качества.

В Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию от 01.08 2018<sup>6</sup> было отмечено: «Важно, чтобы развитие городов стало движущей силой для всей страны. Активная, динамичная жизнь России, с её огромной территорией, не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах. Крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России». Эти слова Президента поднимают значимость градостроительной документации, обеспечивающей комплексное и устойчивое развитие городов и других населённых пунктов на территории страны.

Вместе с тем Генеральный план при всех его современных условиях и недостатках является ценным, по сути единственным действительно стратегическим документом на муниципальном уровне и на региональном для отдельных субъектов. По крайней мере, возможность стратегичности заложена в генеральном плане исходя из сроков, на который он разрабатывается (25 лет). Генеральный план и сегодня является документом, определяющим пространственное развитие муниципального образования на отдалённые временные горизонты через заложенные в территориальном планировании инструменты: функциональное зонирование, определение границ населённых пунктов и размещение объ-

<sup>6</sup> Послание Президента В. В. Путина Федеральному Собранию от 01.08 2018. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

ектов федерального, регионального и местного значения. Генеральные планы (при строгом следовании им) действительно регулируют градостроительную деятельность, обеспечивают безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности населения, сохранение природного и историко-культурного достояния, сбалансированное развитие инфраструктур, социальное развитие и рост качества жизни, достойную занятость населения.

Вместе с тем многими специалистами отмечается, что генеральный план зачастую призван легитимизировать «каскад» ранее принятых решений, является отражением совокупности утверждённых проектов планировки территории и выданных градостроительных планов земельных участков, зафиксированных в Государственном кадастре прав на земельные участки и объекты недвижимости. Во многих генеральных планах отсутствуют какие-либо решения, связанные с реконструкцией центральных, ранее застроенных территорий города, часто представленных депрессивными жилыми и промышленными районами, морально и физически устаревшей, ветхой и аварийной застройкой. В современных генеральных планах отсутствует видение последовательности шагов и взаимосвязанных по срокам и технологически объектов жилой, социальной, инженерной, транспортной инфраструктур. Последовательность реализации представлена исключительно выделением первой очереди строительства. Безусловно, такое положение препятствует комплексному, устойчивому, сбалансированному развитию поселений. В реальности такая разбалансированность развития территорий представляет собой ту же самую точечную застройку, только большего масштаба. Такое положение не может удовлетворять ни обычных граждан, проживающих в городе, ни граждан, заинтересованных в строительстве как участников долевого строительства, так как одни недополучают гарантированную нормативами городскую инфраструктуру, а местные жители вынуждены делиться скромными существую-

щими городскими ресурсами с «пришельцами и переселенцами». Бенефициарами в таком случае являются застройщики, реализующие на рынке построенное жильё, которым часто изначально не были определены какие-либо обязательства по развитию инфраструктуры, либо те застройщики, которым удалось от исполнения обязательств ускользнуть, а также «заинтересованные местные власти».

В генеральных планах отсутствует возможность работать с такими категориями, как общественные пространства. В настоящее время границы и сама необходимость формирования пешеходных улиц, зон, сетей, общественных пространств в генеральных планах не обосновывается, также не определяются границы и параметры таких пространств.

Генеральные планы также отличает избыточная консервативность и детализация, трудоёмкость и сложность внесения изменений в уже утверждённые генеральные планы. Вместе с тем отсутствует документ, который наглядно и демократично доносил бы контуры будущего города, определял бы систему последовательных шагов и распределение ресурсов по этапам и территориям для достижения этого будущего города, гарантирующего своим жителям высокое качество жизни и высокое качество городской среды.

Практически все профессионалы считают сегодняшнее законодательство в области подготовки документов территориального планирования неудовлетворительным. Требуется внесение изменений и в статьи, посвящённые подготовке ДТП и, наверное, введение новых типов документов, которые в большей мере отвечают потребностям сегодняшнего дня.

С целью повышения эффективности и реализуемости документов территориального планирования было бы целесообразно признать Генеральный план стратегическим документом и вернуть в Градостроительный кодекс РФ положения о необходимости ведения мониторинга реализации документов территориального планирования.

**Малинова Ольга Валентиновна** (Москва). Главный архитектор ГАУ МО «НИиПИ Градостроительства» (129110, Москва, ул. Гиляровского, д. 42, стр. 3. НИиПИ Градостроительства); академик-секретарь Отделения градостроительства РААСН. Эл-почта: malinova.o.v.@yandex.ru.

**Malinova Olga Valentinovna** (Moscow). Chief Architect at the Research and Design Institute of Urban Planning of the Moscow Region (47 Gilyarovskogo st., p. 3, Moscow, 129110. NIiPI Gradostroitelstva); Academician-Secretary at the Department of Urban Development of RAACS. Email: malinova.o.va.@yandex.ru.