

Опыт разработки Градостроительной доктрины Российской Федерации: критический анализ¹

В статье приводится анализ разработанных вариантов Градостроительной доктрины и научных статей, излагающих авторские представления об основных положениях доктрины. В определении понятия Градостроительной доктрины нами установлены значительные расхождения в представлениях о сущности доктрины. Показано, что при определении целей доктрины происходит подмена ее целей целями градостроительной деятельности. В результате варианты доктрины ставят не доктринальные задачи и цели, а общие цели градостроительной деятельности, что не дает возможности сформулировать задачи доктрины на определенном этапе градостроительной деятельности. Происходит подмена документа: вместо Градостроительной доктрины разрабатываются варианты Доктрины градостроительной деятельности, что не одно и то же.

Ключевые слова: градостроительная доктрина, определения градостроительной доктрины, цели доктрины, цели градостроительной деятельности, прогнозная роль доктрины.

Mazaev G. V.

The experience of developing the Urban Planning Doctrine of the Russian Federation: a critical analysis

The article provides an analysis of the developed variants of the Urban Planning Doctrine and scientific articles outlining the author's ideas about the main provisions of the doctrine. In the definition of the concept of Urban Planning doctrine, significant differences in ideas about the essence of the doctrine have been established. It is shown that when defining the goals of the doctrine, its goals are replaced by the goals of urban development. As a result, the variants of the doctrine do not set doctrinal tasks and goals, but general goals of urban development, which makes it impossible to formulate the tasks of the doctrine for a certain stage of urban development. There is a substitution of the document: instead of the Urban Planning Doctrine, variants of the Urban Planning Doctrine are being developed, which is not the same.

Keywords: urban planning doctrine, definitions of urban planning doctrine, goals of the doctrine, goals of urban planning activity, the predictive role of the doctrine.



**Мазаев
Григорий
Васильевич**

кандидат архитектуры,
профессор, академик
РААСН, главный научный
сотрудник, филиал ФГБУ
«ЦНИИП Минстроя России»
УралНИИПроект,
Екатеринбург, Российская
Федерация

e-mail: uro-raasn@mail.ru

Работа над Градостроительной доктриной Российской Федерации ведется более 20 лет, однако практический результат пока не получен. Ни одна научная работа РААСН не привлекала такого количества участников, в разное время в ней участвовали В. В. Аникеев, В. Н. Белоусов, Л. В. Вавакин, В. В. Владимиров, М. Я. Вильнер, Л. Я. Герцберг, С. В. Гнедовский, Г. В. Есаулов, Г. И. Кадышева, А. М. Каримов, Н. П. Крайняя, А. П. Кудрявцев, И. Г. Лежава, Д. Ю. Ломакина, В. Я. Любовный, Г. В. Мазаев, А. Г. Мазаев, Н. В. Маслов, М. Г. Меерович, Л. У. Молдавский, М. В. Перова, Е. Н. Перчик, Н. А. Самойлова, Э. В. Сарнацкий, Ю. А. Сдобнов, И. М. Смоляр, А. И. Стрельникова, А. А. Скокан, Э. А. Шевченко, Г. С. Юсин. Ими разрабатывались структура и основные положения доктрины, отдельные ее разделы, готовились

рецензии и экспертные заключения, был написан целый ряд научных работ о Градостроительной доктрине. Среди них отметим статьи Г. В. Есаулова [6; 7], В. Я. Любовного [9], М. Я. Вильнера [5], И. М. Смоляра [10], И. В. Лазаревой, Г. А. Лебединской, Г. Л. Мельниковой [8], Г. Н. Туманика [11], а также юриста Е. М. Бутаевой [3; 4]. Ими создан большой объем научного материала о различных аспектах Градостроительной доктрины. Анализ проводится в отношении различающихся формулировок и понятий доктрины в ее вариантах и по материалам научных статей, где они определены более четко, так как авторы не связаны рамками юридического документа.

Сложность проведения анализа материалов о Градостроительной доктрине заключается в том, что их содержание носит многоплановый характер и развивается в различных документах, приобретая новые аспекты.

Определения Градостроительной доктрины в ее проектах

Определение понятия доктрины есть основополагающая задача и условие ее разработки.

¹ Работа выполнена по плану ФНИ РААСН и Минстроя России на 2024 год в соответствии с Государственной программой Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и Программой фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2024–2030 годы).

Правильное понятие позволит определить основания формирования доктрины, ее цели и задачи, структуру и место в правовой системе и иерархической системе градостроительства. Сложность определения понятия Градостроительной доктрины столь велика, что первая редакция этого документа не содержит его и лишь констатирует необходимость доктрины: «Градостроительная доктрина необходима как основание для долгосрочной градостроительной политики государства, субъектов Федерации и муниципальных образований» и ограничивает ее период действия: «Градостроительная доктрина является документом переходного периода» [1, 78]. В этих формулировках заложены принципиальные несоответствия государственной роли доктрины, которые повторяются во многих других вариантах определения понятия Градостроительной доктрины. Системообразующая функция доктрины регулирует только высший государственный стратегический уровень градостроительной деятельности. Нарушение принципов иерархической многоуровневой системы не может закладываться в определение доктрины, как и временное ограничение — доктрина не является документом какого-то одного периода, она должна быть постоянным элементом градостроительной системы.

Многоплановость в понимании Градостроительной доктрины приводит к сложности определения ее понятия — оно так же становится многоплановым и значительно различающимся в трактовке разных его авторов. В процессе разработки и обсуждения основных положений Градостроительной доктрины сформулирован ряд определений этого документа.

И. М. Смоляр, автор текста первого варианта доктрины, определял ее следующим образом: «Градостроительная доктрина, подлежащая одобрению Правительством Российской Федерации — научно обоснованная концепция в области стратегии и тактики градостроительной деятельности, составляющая основу для текущей и долгосрочной градостроительной политики страны» [1, 45]. Это определение нельзя считать исчерпывающим и не противоречащим теоретическим положениям. Нельзя согласиться с формулировкой об «одобрении доктрины» Правительством — государственная доктрина подлежит утверждению Правительством Российской Федерации. Не соответствует роли Градостроительной доктрины как государствен-

ного стратегического документа и ее отнесение к «тактике градостроительной деятельности» и «текущей градостроительной политике». Одновременное упоминание в определении верхних и нижних уровней градостроительной деятельности нарушает принципы построения и функционирования сложных иерархических систем. Если устранить эти нарушения, определение доктрины должно принять вид: «Градостроительная доктрина — утвержденная Правительством Российской Федерации научно обоснованная концепция в области стратегии градостроительной деятельности, составляющая основу долгосрочной градостроительной политики страны».

В. Я. Любовный предложил определение: «Градостроительная доктрина Российской Федерации — научно обоснованный долгосрочный прогноз развития градостроительства на территории Российской Федерации и ее регионов, составляющий основу для формирования государственной политики, путей и методов ее реализации» [9, 70]. Одновременно им дано еще несколько определений доктрины: «Доктрина в системе прогнозных документов перспективного развития России — это фундаментальный научный труд, обобщающий обширный объем научных исследований в области градостроительства, создающий теоретические основы политики России в новых условиях» [9, 68]. Другое определение подчеркивает правовое значение доктрины в градостроительстве: «Доктрина — системная правовая основа новой модели градостроительного развития страны» [9, 68]. В этом определении вызывает вопросы формулировка «развитие градостроительной деятельности на территории Российской Федерации и ее регионов». Территория Российской Федерации состоит из территорий регионов, поэтому вполне достаточно понятия «территория Российской Федерации». Методы реализации доктрины должны решаться на первом нижележащем уровне системы градостроительной деятельности — при разработке Генсхемы расселения Российской Федерации. Градостроительная доктрина не может быть «фундаментальным научным трудом»: она только опирается на научную теорию, которая является одним из ее оснований.

Г. В. Есаулов не дал одного определения Градостроительной доктрины, в его статье приводится несколько вариантов [6]. Первое из них: «Разработка градостроительной доктрины как общественно-государствен-

ное целеполагание ориентировано на достижение высоких показателей жизни... большинством населения страны, соответствием высокому уровню индекса человеческого развития». Второе: «Формулировка основ Градостроительной доктрины по существу это определение принципов и моделей деятельности в территориальном планировании, градостроительстве и градоустройстве, путей достижения тех высоких показателей, которые определяют успешность страны в целом». Оба эти определения характеризуют одновременно доктрину и ее цели. Первое определение связывает доктрину с социальными показателями, с чем нельзя согласиться — доктрина ставит задачи на стратегическом «доктринальном» уровне градостроительной деятельности, на котором еще не существуют показатели уровня жизни, да и сама доктрина градостроительная, а не социально-экономическая. Второе определение переводит Градостроительную доктрину в научную сферу, так как определение принципов и моделей осуществляется в научной деятельности, а не в прогнозной.

И. В. Лазарева дала самое краткое определение: «Доктрина — организация пространства» [8, 83], что принципиально верно в отношении Градостроительной доктрины, но оставляет за рамками ее значение в системе градостроительной деятельности, уровень в иерархии градостроительства, юридический статус и многое другое, что было сформулировано в иных вариантах определения доктрины.

Е. М. Бутаева предложила свой вариант определения Градостроительной доктрины, значительно отличающийся от представлений градостроителей: «Градостроительная доктрина как организационная основа государственной в сфере территориального планирования и инвестиционно-строительной деятельности должна представить собой комплекс взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, охватывающих изменения в структуре, содержании и технологиях градорегулирования, системе управления, организационно-правовых формах субъектов градостроительной деятельности и финансово-экономических механизмах» [3, 61]. Доктрина в такой формулировке становится всеохватным планом по реформированию градостроительной деятельности, включая финансовую, правовую и организационную сферу, так как «увязанные по срокам и ресурсам» мероприятия разрабатываются в краткосрочном планировании. Дальнейшие предло-

жения автора сводят доктрину к нормативным методическим документам: «Градостроительная доктрина должна **закреплять показатели и критерии социально-экономической эффективности** реализованных федеральных целевых программ по развитию территорий, а также **методику** оценки влияния созданных территориально-имущественных комплексов на пространственное развитие региона, округа, страны в целом» [3]. Доктрина становится документом уровня муниципальных нормативов градостроительного проектирования. Закрепляя социальные показатели, она лишается своей прогнозной функции. Следующее предложение полностью уничтожает иерархическую структуру градостроительства: «В Градостроительной доктрине на основе... программы социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с учетом концепции региональной политики и схем территориального планирования Российской Федерации должны быть определены: системы расселения, а также схемы и программные мероприятия по расселению». То есть, в доктрине должны быть сведены региональные СТП, следовательно, не доктрина определяет их цели, а сама формируется на их основе — высший уровень градостроительной деятельности получает ограничения от нижних уровней, чего не может быть в иерархической многоуровневой системе градостроительства по определению. Совмещение в одном документе стратегического уровня градостроительных и экономических требований бесперспективно, так как градостроительные объекты и экономика имеют разные циклы развития и периоды существования. Если градостроительство имеет дело с системами расселения — инерционными и долгоживущими объектами, то объекты экономики имеют значительно более краткие сроки существования.

Определение Градостроительной доктрины далеко от законченной, исчерпывающей формулировки. Общим в определениях доктрины различных авторов является ее функция долгосрочной градостроительной политики и научная обоснованность. Ошибочно распространение ее прямого действия на стратегию и тактику градостроительства, одновременно на верхние и нижние уровни градостроительной деятельности. Недостатком является чрезвычайная широта определений, связывающих доктрину с категориями «счастья», «успешности страны в целом» и показателями, их выражающими. Но доктрина имеет вполне конкретные задачи, цели и временные рамки действия, отвечая на сегодняшние вызовы и их прогнозируемые последствия.

Цели Градостроительной доктрины в ее проектах

Важнейший элемент разработки Градостроительной доктрины — определение ее целей. На сложность этого процесса указал В. Я. Любовный: «Следует различать цели разработки доктрины и цели доктрины» [9, 68]. Подмена одних целей другими искажает смысл доктрины и ее роль в градостроительной системе, меняет задачи и временные рамки ее действия. Такая подмена целей происходила при разработке первого варианта доктрины, она прослеживается во многих научных статьях. Эта подмена не случайна — сознавая значение этого документа для отечественного градостроительства, их авторы стремились донести до руководства страны важность градостроительства, подчеркнуть его базовую роль в развитии системы расселения, гуманитарную направленность и роль градостроительной науки. Градостроительная доктрина воспринималась как общественная трибуна, что вело к замене целей доктрины общими целями градо-

строительства, цели доктрины отождествлялись с целями градостроительства.

Большой интерес представляет в этой связи статья Г. В. Есаулова [7]. Будучи посвящена вопросам доктрины, она в основном освещает цели и задачи градостроительства как социально-общественного феномена, его роль в создании благоприятных условий жизнедеятельности населения страны. Автор выразил это в характеристике градостроительной деятельности: «Сам процесс этой деятельности нацелен на подходы, способствующие эволюционному психофизиологическому развитию человека, росту его духовных потребностей на основе гармоничного взаимодействия с природой архитектурно-градостроительной и техногенной среды». Подобная широкая формулировка приводит к столь же общим формулировкам целей доктрины и подменной целей доктрины целями градостроительства: «Разработка градостроительной доктрины Российской Федерации как общественно-государственное целеполагание ориентировано на достижение высоких показателей жизни, которые могут быть названы “обеспечением благополучия страны”, достижением ощущения счастья большинством населения, соответствия высокому уровню “индекса человеческого развития”. Цели долгосрочного развития, заявленные в различного рода стратегиях, программах и прогнозах, направлены на обеспечение уровня благосостояния народа. Очевидно, что и градостроительная деятельность следует этой цели». В этих определениях речь идет о целях градостроительства, а не о целях доктрины, которая должна ставить цели развития Национальной системы расселения на стратегическом уровне. При замене целей безграничным становится содержание доктрины, которое, по словам Г. В. Есаулова, должно охватывать «от терминологического введения и определения места доктрины в системе законодательных актов и прогнозных документов страны до ожидаемых результатов реализации доктрины». Широта формулировок не позволяет определить точные цели. Доктрина теряет временные рамки действия и «привязку» к определенному этапу градостроительства.

Разница целей доктрины и градостроительства привела к делению первого варианта доктрины на два документа: «Концепцию градостроительной политики России на начало XXI века» и «Национальную доктрину градостроительства России». Первый документ не содержит четко сформулированной цели, только цель публикации: «Определение научной концепции градостроительной и территориальной политики России на начало XXI века», почти повторяя название документа. Второй документ включает подраздел «Система целей градостроительства», но не целей доктрины, было бы логичнее видеть его в Концепции градостроительной политики. Эти цели разделены на стратегические и ближние. Стратегическая цель — «устойчивое развитие городов и системы расселения», бывшая почти обязательной в контексте развития города в этот период, ничего нового она не добавляет содержанию доктрины. Цели переходного периода детализируются и включают социальные, экологические, экономические, управленческие. Градостроительные цели представлены как «улучшение системных показателей развития каркаса и структуры городского и сельского расселения страны». Эта формулировка вызывает вопросы: почему надо улучшить «показатели каркаса», а не сам каркас расселения и какие показатели следует улучшать; почему единая система расселения страны разделена на городскую и сельскую, словно они существуют изолированно? Другая градостроительная цель — обеспечить «стабильность развития северных, приморских

и пограничных территорий» в первых двух частях также не нова. В отношении пограничных территорий следует обеспечивать не стабильность развития, что невозможно в связи с изменением их геополитического положения, а приспособление систем расселения к новым условиям. Отнесение этих целей к «переходному периоду» сомнительно, скорее это стратегические цели на длительный период реализации.

Такая же замена целей произошла во втором варианте доктрины, в котором описаны цели градостроительной деятельности, а не цели доктрины. Среди этих целей вновь присутствуют экономические, социальные и экологические цели и даже «укрепление информационного и политического пространства страны», а также «повышение роли страны в системе международных связей» [2, 9].

Прогнозная функция в проектах Градостроительной доктрины

Замена понятий доктрины на понятия градостроительной деятельности происходит и в определении прогнозной роли доктрины. Г. В. Есаулов определяет ее формулировкой: «Приоритетом становится модельно-имитационное прогнозирование. Основой его являются динамические модели ее отдельных составляющих системы расселения страны, так и модели их взаимодействия во всей системе..., а также этапов продвижения к установленным параметрам развития» [7]. Сказанное относится к сфере деятельности градостроительной науки, а не к доктрине, которая не вырабатывает принципы и модели. В доктринальном прогнозировании должны использоваться особые модели, основанные на стратегических и геополитических задачах развития системы расселения страны. В доктринальном прогнозе нет «установленных параметров», он определяет стратегические цели и задачи, а их конкретизация происходит на нижележащих уровнях иерархической системы градостроительной деятельности за счет права вмешательства вышележащих уровней в деятельность нижележащих.

Задачи градостроительства в проектах Градостроительной доктрины

Исходя из отождествления целей градостроительства и целей доктрины, можно предполагать, что задачам градостроительства будет уделена особая роль и проработка. Но вопросам градостроительства в первом

варианте доктрины уделено значительно меньше внимания, чем смежным аспектам градостроительной деятельности. Предусмотрено всего несколько направлений «новой градостроительной политики».

«Развитие, преобразование и модернизация сложившейся сети городских и сельских поселений» — первое и наиболее значимое из них. Но утверждать новизну этой градостроительной политики невозможно: вся история российского градостроительства есть история развития системы расселения. Два других направления — «развитие и перестройка опорного каркаса расселения» и «градостроительное развитие основных узлов каркаса», — можно считать производными от первого направления, так как и каркас, и его узлы составляют части системы расселения. Однако решение этих задач невозможно, поскольку в разделе «Стратегия территориальной организации городского расселения» [1, 68] принято положение о «стабилизации» расселения и отказ от «политики создания новых городов». Более того, поставлена цель «недопустимости экстенсивных форм территориального роста городов-метрополий» и «переход от расширения застройки к стратегии комплексной реконструкции городов» [1, 15–16], «отход от застройки территорий на окраинах городов к комплексной реконструкции освоенных районов — от экстенсивного к интенсивному развитию» [1, 69]. Фактически это означает возврат к теории сдерживания роста городов, приведшей к деформациям их планировочной структуры и отставанию инфраструктуры. С выполнением этих условий развитие системы расселения становится невозможным. Реконструкция городов — задача муниципалитета, это не стратегическая задача, и она не является целью Градостроительной доктрины. В этом заключен парадокс: с точки зрения стратегии градостроительства, в предлагаемых условиях развития доктрина не нужна.

Правовые вопросы в проектах Градостроительной доктрины

В первых проектах Градостроительной доктрины нет комплексных разделов, посвященных правовым вопросам и роли доктрины как доктринального источника права, который может служить основанием для совершенствования градостроительного законодательства и разработки новых законодательных актов, необходимых для достижения

целей доктрины. Правовые вопросы рассматриваются разрозненно, они часто дублируются, что затрудняет их восприятие как целостной правовой концепции доктрины. Они представлены как основания доктрины, как предложения по внесению поправок в действующее законодательство (в том числе смежное) и как предложения по направлениям развития градостроительного законодательства. Это является следствием чрезвычайно широкого диапазона целей градостроительства, которые заменили цели доктрины. Доктрина как самостоятельный источник права не рассматривается. Более того, И. В. Лазарева считает, что в Градостроительной доктрине не должно быть положений, которые не сформулированы в существующих законах [8, 84]. Такой подход исключает доктрину из числа источников права, лишает ее одной из основных функций государственных доктрин.

В первом варианте доктрины (2001) правовые вопросы содержатся в обоих разделах этого двухчастного проекта. В первом разделе в качестве основания градостроительной деятельности, но не градостроительной доктрины приводится Конституция Российской Федерации [1, 58]. И отмечается ее «существенный недостаток» — отсутствие в ней понятия градостроительства как предмета конституционного ведения, что препятствует созданию развитого градостроительного законодательства. Далее в разделе II.3 предлагается включить в Конституцию дополнения, касающиеся градостроительства. В различных разделах говорится о создании «особого градостроительного права» и предлагается развивать градостроительство как «систему правовых норм» [1, 62, 82], что должно быть закреплено в Конституции Российской Федерации [1, 82]. В этих же разделах излагается много требований о внесении поправок в земельное, бюджетное законодательство и в законодательство о муниципальном самоуправлении. Очень странно, что в Градостроительной доктрине градостроительные правовые вопросы сформулированы в самом общем виде, но детально излагаются требования к иному законодательству. Градостроительство не может быть только «правовыми нормами» во всей полноте своей прогнозной, научной, проектной, управленческой и образовательной деятельности, наконец — как сфера архитектурного творчества и особое социально-политическое явление. Признание его только «правовой системой» будет

означать его переход из архитектурно-градостроительной в юридическую сферу деятельности.

В разделе «Градостроительное право» [1, 85] наряду с упоминанием «градостроительства как правовой системы» предложены направления развития градостроительного права: формирование городских агломераций, регулирование застройки пригородных зон, регулирование реконструкции городов, уточнение правового статуса градостроительной документации. В этом перечне только первый пункт относится к стратегическим градостроительным вопросам, все остальные муниципального уровня. Здесь опять нарушена системообразующая функция Градостроительной доктрины: одновременно рассматриваются высший и нижний уровни градостроительной системы. Причина этого все та же — отождествление целей доктрины с целями градостроительства вообще.

Во втором варианте Градостроительной доктрины (2014) правовые вопросы представлены как основания доктрины [2, 7], здесь же приведены ссылки на документы Совета Европы, что в современных условиях нецелесообразно. В разделе «Государственная градостроительная политика» упомянута «правовая обеспеченность» и «взаимосогласованность правовых институтов» без какой-либо детализации вопросов и раскрытия этих положений.

Правовые вопросы в первых вариантах градостроительной доктрины не образуют четкой юридической концепции доктрины. Поставленные направления совершенствования юридической градостроительной системы не имеют обоснований и нарушают системообразующую роль доктрины, распространяя их действие на все уровни иерархической градостроительной системы одновременно. Не рассматривается роль доктрины как источника доктринального права, задающего направления совершенствования правовой системы. Предложения об ограничении доктрины действующими правовыми нормами сокращают возможности стратегического «доктринального прогноза», сужают функции доктрины.

Научные основания в проектах Градостроительной доктрины

Градостроительная наука и ее теории являются важнейшим основанием Градостроительной доктрины. Сама не будучи наукой, доктрина опирается на теорию при определении стратегических целей и задач их достижения в доктринальном прогнозе. Для Градостроительной доктрины это составляет большую сложность, так как единой общепризнанной градостроительной теории не существует. В связи с этим в доктрине должно уделяться особое внимание научному обеспечению, выбору базовых теорий для решения доктринальных прогнозных задач. Однако научным основаниям доктрины в ранних ее вариантах уделено мало внимания, в них отсутствуют специальные научные разделы. В первом варианте доктрины научное обеспечение приведено в разделе совершенствования системы правовых норм градостроительной деятельности в направлении «информационное обеспечение», в котором последним упоминается «в том числе научное обеспечение» [1, 62]. То есть, градостроительная наука не рассматривается как самостоятельное направление и приравнивается к статистическим данным. Это неслучайное упущение, этот тезис развивается в дальнейшем. В разделе I-3.4 «Информационное и научное обеспечение» научные знания приводятся после длительного перечня источников статистических данных, которые стоят на первом месте, и лишь в конце раздела отмечается: «Ощущается настоятельная потребность структурировать градостроительство как **систему научных знаний**, четко выделить и развивать ядро — **теорию градостроитель-**

ства и прикладные разделы градостроительной науки» [1, 65]. Речь идет не о развитии градостроительной науки, расширении ее задач и разработке новых научных направлений, отвечающих целям и задачам доктрины, а всего лишь о ее структурировании — это не задача доктрины, а только самой науки. Этот же тезис повторен в тексте собственно доктрины (раздел II), только с указанием «необходимо» [1, 89]. Здесь вновь детально описываются статистические источники и градостроительный кадастр; порядок их государственного финансирования, но ничего не сказано о науке, ни о источнике научных знаний — не упомянута Академия РААСН, ведущие научные организации.

Не больше внимания уделено научным основам создания доктрины во втором варианте доктрины или, как указано в тексте, — градостроительной деятельности. В числе принципов градостроительной деятельности наука приведена в ряду с «правовой, научной, организационной и ресурсной обеспеченностью градостроительства» [2, 10]. В определении государственной градостроительной политики градостроительная наука как основа вообще не упомянута [2, 23].

Варианты Градостроительной доктрины не имеют проработанных научных оснований. Доктрина не рассматривается как доктринальный источник науки и не задает новых научных направлений. Следствием является отсутствие научных оснований всех мероприятий, включенных в разделы «Стратегия развития градостроительства» и «Государственная градостроительная политика» в части планировочных задач.

Заключение

При разработке первых вариантов Градостроительной доктрины их авторы рассматривали этот документ как программу развития градостроительной деятельности в Российской Федерации на длительную перспективу. Поэтому цели доктрины отождествлялись с целями градостроительства, задачи развития и совершенствования градостроительства становились задачами доктрины. Это затрудняло переход к практическим задачам определенного периода действия доктрины.

Можно сказать, что произошла подмена не только понятий и определений, но и подмена самого разрабатываемого документа. Вместо Градостроительной доктрины, определяющей стратегию государства в обеспечении стабильного развития Национальной системы расселения в целях повышения защиты государства, связности территорий и эффективного их использования средствами градостроительства, была создана Доктрина градостроительной деятельности, устанавливающая принципы ее развития и задачи государства по повышению ее роли. Неправильно понятая и поставленная задача привела к неверному результату. Собственно, так и называется первый вариант доктрины.

Список использованной литературы

- [1] Национальная доктрина градостроительной России. Концепция градостроительной политики России на начало XXI века / И. М. Смолья. — М.: РААСН, 2001. — 95 с.
- [2] Градостроительная доктрина Российской Федерации. — М.: ЗАО Эконом-информ, 2014. — 30 с.
- [3] Бутаева Е. М. Градостроительная доктрина России — стратегия устойчивого развития // Юридический журнал. — 2009. — № 4. — С. 60–61: [сайт] — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gradostroitel'naya-doktrina-rossii-strategiya-ustoychivogo-razvitiya/viewer> (дата обращения: 17.07.2024).

- [4] Бутаева Е. М. Система законодательства, регулирующего правоотношения в сфере градостроительства: принципы, структуры, проблемы и тенденции развития // Современное право. — 2009. — № 5. — С. 49–53: [сайт] — URL: <https://www.sovremennoepраво.ru/m/articles/view/Система-законодательства-регулирующего-правоотношения-в-сфере-градостроительства-принципы-структуры-проблемы-и-тенденции-развития> (дата обращения: 17.07.2024).
- [5] Вильнер М. Я. О градостроительной доктрине России (заметки к обсуждению) // Градостроительство. — 2011. — № 5. — С. 62–69: [сайт] — URL: https://dpr.ru/journal/journal_45_21.htm (дата обращения: 17.07.2024).
- [6] Есаулов Г. В. Градостроительная доктрина Российской Федерации: в поисках оснований // Градостроительство. — 2012. — № 2 (18). — С. 8–13.
- [7] Есаулов Г. В. Основные положения градостроительной доктрины Российской Федерации // Проблемы взаимосвязанного социально-экономического и пространственного развития России. — 2011. — С. 40–48.
- [8] Лазарева И. В., Лебединская Г. А., Мельников Г. Л. Доктрина — организующая идея (предложения по содержанию Градостроительной доктрины Российской Федерации) // Academia. Архитектура и строительство. — 2014. — № 3. — С. 83–87.
- [9] Любовный В. Я. О путях разработки градостроительной доктрины // Academia. Архитектура и строительство. — 2012. — № 4. — С. 68–72: [сайт] — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-putyah-razrabotki-gradostroitelnoy-doktriny/viewer> (дата обращения: 17.07.2024).
- [10] Смоляр И. М. Терминологический словарь по градостроительству. — М.: Изд-во УРСС, 2004 (ООО РОХОС). — 159 с.
- [11] Туманик Г. Н., Колпакова М. Р. Актуализация градостроительной доктрины Российской Федерации как важный шаг в совершенствовании государственной градостроительной политики // Творчество и современность. — 2016. — № 1 (1). — С. 85–94: [сайт] — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualizatsiya-gradostroitelnoy-doktriny-rossiyskoy-federatsii-kak-vazhnyy-shag-v-sovershenstvovanii-gosudarstvennoy> (дата обращения: 17.07.2024).
- [5] Vil'ner M. Ya. O gradostroitel'noj doktrine Rossii (zametki k obsuzhdeniyu) // Gradostroitel'stvo. — 2011. — № 5. — С. 62–69: [сайт] — URL: https://dpr.ru/journal/journal_45_21.htm (дата обращения: 17.07.2024).
- [6] Esaulov G. V. Gradostroitel'naya doktrina Rossijskoj Federacii: v poiskah osnovanij // Gradostroitel'stvo. — 2012. — № 2 (18). — С. 8–13.
- [7] Esaulov G. V. Osnovnye polozheniya gradostroitel'noj doktriny Rossijskoj Federacii // Problemy vzaimosvyazannogo social'no-ekonomicheskogo i prostranstvennogo razvitiya Rossii. — 2011. — С. 40–48.
- [8] Lazareva I. V., Lebedinskaya G. A., Mel'nikov G. L. Doktrina — organizuyushchaya ideya (predlozheniya po sodержaniyu Gradostroitel'noj doktriny Rossijskoj Federacii) // Academia. Arhitektura i stroitel'stvo. — 2014. — № 3. — С. 83–87.
- [9] Lyubovnyj V. Ya. O putyah razrabotki gradostroitel'noj doktriny // Academia. Arhitektura i stroitel'stvo. — 2012. — № 4. — С. 68–72: [сайт] — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-putyah-razrabotki-gradostroitelnoy-doktriny/viewer> (дата обращения: 17.07.2024).
- [10] Smolyar I. M. Terminologicheskij slovar' po gradostroitel'stvu. — М.: Izd-vo URSS, 2004 (ООО РОХОС). — 159 с.
- [11] Tumanik G. N., Kolpakova M. R. Aktualizaciya gradostroitel'noj doktriny Rossijskoj Federacii kak vazhnyj shag v sovershenstvovanii gosudarstvennoj gradostroitel'noj politiki // Tvorchestvo i sovremennost'. — 2016. — № 1 (1). — С. 85–94: [сайт] — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualizatsiya-gradostroitelnoy-doktriny-rossiyskoy-federatsii-kak-vazhnyy-shag-v-sovershenstvovanii-gosudarstvennoy> (дата обращения: 17.07.2024).

Статья поступила в редакцию 01.09.2024.
Опубликована 30.12.2024.

Maзаev Gregory V.

Candidate of Architecture, Professor, Academician of RAACS, Chief researcher, Branch of FSBI «CIRD of the Ministry of Construction of Russia» UralNIIprojekt, Yekaterinburg, Russian Federation
e-mail: uro-raasn@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3353-7552

References

- [1] Nacional'naya doktrina gradostroitel'noj Rossii. Konceptiya gradostroitel'noj politiki Rossii na nachalo XXI veka / I. M. Smolyar. — М.: RAASN, 2001. — 95 с.
- [2] Gradostroitel'naya doktrina Rossijskoj Federacii. — М.: ZAO Ekonom-inform, 2014. — 30 с.
- [3] Butaeva E. M. Gradostroitel'naya doktrina Rossii — strategiya ustojchivogo razvitiya // Yuridicheskij zhurnal. — 2009. — № 4. — С. 60–61: [сайт] — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gradostroitel'naya-doktrina-rossii-strategiya-ustoychivogo-razvitiya/viewer> (дата обращения: 17.07.2024).
- [4] Butaeva E. M. Sistema zakonodatel'stva, reguliruyushchego pravootnosheniya v sfere gradostroitel'stva: principy, struktury, problemy i tendencii razvitiya // Sovremennoe pravo. — 2009. — № 5. — С. 49–53: [сайт] — URL: <https://www.sovremennoepраво.ru/m/articles/view/Sistema-zakonodatel'stva-reguliruyushchego-pravootnosheniya-v-sfere-gradostroitel'stva-principy-struktury-problemy-i-tendencii-razvitiya> (дата обращения: 17.07.2024).