

**РЕЗОЛЮЦИЯ**  
**XV СЕССИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ**  
**«Механизмы комплексного развития территорий для реализации решений**  
**градостроительной политики»**

Москва, 19 мая 2022 г.

В Москве 19 мая 2022 года в смешанном формате прошла юбилейная XV Сессия градостроителей «Механизмы комплексного развития территорий для реализации решений градостроительной политики».

В режиме реального времени к работе сессии подключилось более 150 человек – представители федеральных министерств и ведомств, Счетной палаты РФ, Фонда «ДОМ.РФ», Фонда «ЦСР», госкорпораций, члены и советники РААСН, САР, МААМ, НГГ, представители профильных министерств и ведомств региональных и муниципальных органов власти, руководители и специалисты организаций и институтов городского планирования, архитектурных бюро, сотрудники компаний-девелоперов, преподаватели, аспиранты и студенты профильных вузов. Видеотрансляцию мероприятия на канале YouTube посмотрели более 500 человек.

Знаменательным фактом стало проведение сессии в стенах Российской академии архитектуры и строительных наук, поскольку, связь практики с фундаментальной наукой всегда была и остается актуальной.

В рамках мероприятия состоялось обсуждение вопросов в области комплексного развития территорий, мастер-планирования, градостроительного развития малых городов и городов корпоративного присутствия.

Участниками было отмечено, что в непростых условиях происходящих геополитических процессов: смены социально-экономических форматов и моделей, новых рисков и соответствующих угроз и вызовов – профессиональное сообщество градостроителей должно продолжать внедрять и продвигать идеи комплексного развития территорий, соблюдения баланса в градостроительных решениях, применения современных планировочных и архитектурных стандартов в увязке с накопленными веками традиционными подходами в целях сохранения гармоничной и привлекательной среды жизнедеятельности для населения любого региона.

**Блок 1.**

**«Комплексное развитие территорий: стратегия и тактика; закон и практика»**

Участники дискуссии обсудили широкий спектр вопросов современного состояния и ожидаемых изменений в сфере нормативно-правового регулирования стратегического, пространственного и бюджетного планирования и развития территорий, обратив особое внимание на изменения последних лет, в том числе, на принятие федерального закона о единстве публичной власти, передачу полномочий регионам по изменению состава и содержания генеральных планов и расширению информационно-аналитических функций ГИСОГД. Было также отмечено, что активность в законотворчестве не имеет системного подхода, межведомственные противоречия порождают несогласованность действий в вопросах правового регулирования в смежных областях, касающихся управления развитием территорий.

Участники признали чрезвычайную важность разработки научно обоснованных и подтвержденных практикой новых подходов, методов и технологий, их представление для апробации в регионах и муниципальных образованиях нашей страны.

В ходе дискуссии были выявлены особенно значимые проблемы, требующие решения.

1. Новые вызовы и угрозы меняют пространственные векторы страны, пересматриваются экономические приоритеты, система расселения становится все более уязвимой.

2. Усиление вертикали власти предполагает неоднозначные изменения в системе управления пространственным развитием и градостроительной деятельностью.

3. Приоритетность бюджетного отраслевого планирования не способствует качеству решений в документах территориального планирования. Исключение комплексных социальных и финансово-экономических обоснований из содержания генерального плана, обязательность механического приведения генерального плана в соответствие со всеми утвержденными государственными и муниципальными программами делает процесс территориального планирования сомнительным.

В таких условиях альтернативным документом планирования территории выступает мастер-план, который также соперничает со стратегией социально-экономического развития и другими документами планирования. Мастер-планирование может стать не только новым современным инструментом планирования, но и взять на себя роль творческой лаборатории, создающей новые знания, методы и технологии регионального, городского и отраслевого планирования. Важнейшее значение имеет цифровизация на всех этапах планирования – от сбора и анализа исходных данных, социально-антропологических исследований до построения цифровых моделей с доступными всем заинтересованным лицам информационно-аналитическими функциями и связями с данными государственных информационных систем о недвижимости, правах и ограничениях на использование территорий, принятых решениях инфраструктурного развития и т.д.

Участники отметили положительный опыт реализации института КРТ и расширения информационно-аналитических функций ГИСОГД в целях повышения эффективности планирования развития инфраструктуры в отдельных регионах страны, дающий возможности комплексного развития территорий на основе сквозных градостроительных решений, современных методов и технологий, а также сотрудничества власти, бизнеса и населения. Изучение и обобщение лучших региональных практик должно использоваться при принятии законодательных изменений на федеральном уровне.

Приоритетными направлениями деятельности Национальной гильдии градостроителей по-прежнему останутся участие в экспертной и законотворческой деятельности в целях упрочнения позиции профессионального и научного сообщества в преобразовательных процессах системы управления пространственным развитием страны.

## **Блок 2.**

### **«Градостроительные решения для малых городов»**

Значимым вопросом пространственного развития России с момента смены модели экономического развития страны остается проблема жизнеспособности малых городов и сельской местности.

Участники сессии обсудили перспективы системы расселения, актуальность для России двух противоречивых процессов: усиления урбанизации и сохранения рурального образа жизни; рассмотрели возможность поддержания специализаций малых городов с учетом тенденций потребности населения, влияние муниципальной реформы на процесс принятия управленческих решений для малых населенных пунктов, возможность формирования «бюджетов развития» малых городов, а также инструменты поддержки опорных населенных пунктов в контрастных по многим факторам регионах Российской Федерации.

Основные проблемы малых городов: депопуляция, износ инженерной инфраструктуры, сжатие социального сектора и т.д. остаются актуальными на протяжении уже нескольких десятилетий. На развитие города влияет множество факторов, в том числе макрорегиональные характеристики, положение в системе расселения, взаимодействие центра и периферии, политика регионального центра по отношению к городам, существующая отраслевая специфика, демографическая структура, субъектность собственника, исторический контекст, градостроительная специфика. Часто судьба

монопрофильных малых городов связана с конкретными людьми, у которых есть большое желание что-то изменить в городе.

Действующие инструменты развития для малых городов (в том числе всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях; формирование ТОСЭР в моногородах; развитие опорных населенных пунктов на сельских территориях и т.д.) имеют свои преимущества и недостатки. Например, анализ внедрения ТОСЭР показывает, что резидентов не хватает, наблюдается низкая привлекательность для бизнеса многих территорий из-за удаленности от рынков сбыта, сырья и недостаточности количества кадров, поэтому эффективность такого инструмента ставится под вопрос.

Участники отметили необходимость самостоятельного выбора и дифференциации политик при работе регионов с собственной системой расселения, взаимоувязки мероприятий и программ развития малых городов на всех уровнях власти с учетом интересов инвесторов.

Участники сошлись во мнении, что будущее у городов есть, но без финансирования и грамотного подхода к проработке комплексных программ, проекты останутся идеями.

Малые города, которые производят важный продукт для страны, должны развиваться не в конкуренции за бюджетные средства, а получать задания на целевое состояние. Это требует особых финансовых и управленческих механизмов. Возможно, мастер-планы как документы планирования смогут стать интегральным инструментом сближения приоритетов города, экономики градостроительства и функционального планирования в сложной мозаике взаимодействия стейкхолдеров.

### **Блок 3.**

#### **«Развитие городов корпоративного присутствия: вызовы и возможности»**

Ведущие отраслевые корпорации (Госкорпорация «Росатом», ГАЗ, ГМК «Норникель», «Металлоинвест» и др.) сформировали и реализуют крупные инвестиционные программы, направленные на развитие территорий присутствия как в сфере инфраструктурного обеспечения и городской среды, так и в социальной сфере и программах развития человеческого капитала. Корпоративные инициативы реализуются в рамках программ социальной ответственности, устойчивого развития или долгосрочных стратегий развития предприятий.

Корпорации на территории присутствия с учетом бюджетных ограничений муниципалитетов и системной значимости на рынке труда берут на себя роль проектировщика и инвестора в рамках стратегий развития городов. При этом одной из ключевых проблем является инкорпорирование проектов в программы развития городов (недопущение финансирования разрозненных инвестиционных объектов) и формирование созаказчика на территории.

Участники круглого стола отметили следующие особенности в проектном процессе:

- проекты реализуются в контексте градостроительства – начинается партнерство с профильным министерством, запускаются конкурсы на градостроительное проектирование с акцентом на архитектурную компоненту, но без противоречий с исторической составляющей;

- прямая коммуникация с жителями и сотрудниками предприятий по выявлению социально значимых проблем территории и потребностей через инструменты опросов, фокус-групп, стратегических сессий, социологических исследований;

- в последние годы приоритетными становятся проекты в сферах жилья, экологии, медицинского обеспечения; проекты нацелены на привлекательность среды и повышение уровня жизни для сообщества сотрудников предприятий, которые становятся ключевым «субъектом изменений»;

- в корпоративную повестку включается желание запускать знаковые, привлекательные, «яркие» проекты, которые бы стали центром притяжения как с

архитектурно-градостроительной точки зрения, так и с точки зрения появления новых типов деятельности;

- востребован инструмент мастер-планирования как способ синхронизировать интересы разных групп и учесть существующие градостроительные ограничения и возможности;

- совместно с градостроительными проектами корпорации стали разрабатывать бренд-стратегию, маркетинговую стратегию территории, туристическую концепцию.

Реализация градостроительных проектов потребовала от корпораций и региональных властей запустить организационные и институциональные преобразования, такие как:

- создание специализированных региональных институтов развития, которые берут на себя функции проектных офисов, коммуникационных и образовательных площадок. Альтернативным подходом является работа через «не жесткие» организационные структуры – рабочие корпоративные советы, волонтерские движения, молодежные организации, НКО и ассоциации местных сообществ;

- запуск образовательных программ по повышению компетенций городских управленцев.

В ходе обсуждения выяснилось, что все компании проходят один и тот же путь осознания своей роли в городе. При взаимодействии с органами местного самоуправления на первом этапе представителя компании направляют в администрацию города, на втором этапе создают у себя структурные подразделения, на третьем – институты развития. Поиск оптимальных способов финансирования начинается с благотворительности с последующим привлечением бюджетных средств. В итоге приходит понимание необходимости внедрения проектной деятельности, повышающей эффективность всех процессов.

По мнению участников сессии, в долгосрочном планировании развитие компаний опережает развитие городов: мы знаем, что будет с компанией задолго до начала событий, а с проблемами города сталкиваемся неожиданно, когда они уже возникли.

#### **Блок 4.**

#### **«Мастер-планы в системе документов стратегического и территориального планирования»**

Любой территории нужно и важно долгосрочное планирование.

Произошедшее несколько десятилетий назад в России разделение на стратегическое и территориальное планирование показало свою искусственность и неэффективность в процессе развития территорий.

Разработка предусмотренных законодательством документов растянута по времени, рассинхронизировано. От момента разработки стратегии социально-экономического развития и генерального плана до принятия программ комплексного развития проходит не один год. Быстрое устаревание исходной информации, смена приоритетов препятствуют успешной реализации регионами и муниципалитетами принятых положений.

За последние годы нормативная база в отношении генплана эволюционировала в сторону усложнения формы и упрощения содержания, а сам генплан совершил дрейф от стратегического документа до несколько усложненной формы землеустроительной документации. Стратегии же изобилуют таблицами, графиками, цифрами, не привязанными к отдельным локациям рассматриваемой территории.

Участники отметили, что в отличие от «обязательных» документов долгосрочного планирования территорий, пока не закрепленный законодательством мастер-план берет на себя функции инструмента регулирования процессов, происходящих в современном городском и информационном обществе; его результатом является не только определение миссии территории, характера, локализации приоритетов и комплексность подхода, но и

развитие институтов гражданского общества, будь то объединение граждан для взаимодействия с органами власти или укрепление практик добрососедства и малых дел.

Появление мастер-плана позволяет решить экзистенциальную задачу, упускаемую в других документах, – определение смысла развития города.

Сегодня мастер-планы разрабатываются как для территориальных единиц разного масштаба: субъекта Российской Федерации, агломерации, муниципального образования, города, села, части городской территории, так и для отдельных отраслей, чаще всего туристской отрасли.

Необходимость разработки, формат и задачи документа варьируются в зависимости от объектности (стратегический мастер-план города и региона, тактический мастер-план части городской территории), бюджета (например, для малых городов важна точность решений, которая позволяет выявить возможности и определиться с перспективами развития).

Заказчиком мастер-плана могут выступать корпорации, присутствующие в городах, девелоперы, органы местного самоуправления, городские сообщества.

По сравнению с другими законодательно закрепленными документами мастер-план обладает огромными преимуществами: он свободен от соблюдения административно-территориальных границ; способен объединять в своем содержании социально-экономическое и пространственно-территориальное планирование; не зарегулирован по форме и содержанию, дает свободу выражения смыслов.

Среди основных особенностей мастер-плана участники назвали:

- возможность работы с городскими сообществами для выявления наиболее активных представителей с целью вовлечения их в работу по подготовке проекта еще до формирования проектных решений;

- концентрацию на наиболее значимых для города пространственных проблемах с целью поиска путей их решений;

- возможность формирования ресурсов для реализации не только из публичных средств, но и за счет интеграции публичных и частных проектов различного инструментария работы с территорией.

Мастер-план как документ, содержащий концепцию социально-экономического и пространственного развития, можно рассматривать в качестве первого этапа формирования системы документов стратегического планирования населенного пункта, агломерации, региона.

Мастер-план должен обязательно содержать «быстрые победы» – решения, которые должны быть реализованы в ближайшие 1-2 года.

Конкуренция мастер-плана и генплана должна разрешиться основными потребителями этих документов – органами местного самоуправления. При условии сохранения существующей системы бюджетирования генеральный план, интегрированный в систему градостроительной документации, обладает преимуществом, но в случае изменения принципов финансирования и появления у муниципалитетов собственных средств мастер-план лучше обеспечит эффективное развитие.

Тема мастер-планирования необычайно актуальна, поддерживается на федеральном уровне и требует выявления, накопления и изучения лучших российских и зарубежных практик. Ее обсуждение необходимо продолжать и на других экспертно-профессиональных площадках.

По результатам обсуждения проблем комплексного развития территорий для реализации решений градостроительной политики участники сессии приняли следующие **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

**Министру России:**

Совместно с Минэкономразвития России и привлечением научного сообщества организовать работу по поиску, анализу и распространению лучших практик разработки и реализации мастер-планов.

**Минэкономразвития России:**

Взаимодействовать с экспертным сообществом при разработке законодательных инициатив, методических рекомендаций и т.д.

**Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:**

Внедрять комплексный подход к управлению развитием территорий с использованием лучших практик, вести научно-исследовательские работы и их апробацию при разработке комплексных стратегий социально-экономического и пространственного развития регионов и муниципальных образований. Продвигать региональные научные исследования на федеральный уровень с целью применения локального видения долгосрочного развития в документах федерального уровня.

**Торгово-промышленной палате РФ:**

Учитывать предложения участников сессии при подготовке законодательных инициатив, заключений и предложений по доработке законопроектов, поступающих на рассмотрение в ТПП РФ.

**Российской академии архитектуры и строительных наук:**

Усилить взаимодействие с Национальной гильдией градостроителей, в том числе участвовать в обсуждении и подготовке законодательных инициатив в области градостроительной деятельности и управления развитием территорий.

**Участникам сессии:**

Способствовать институализации профессии «градостроитель».

Способствовать развитию профессионального информационно-образовательного портала в сфере градостроительства, архитектуры и информационных технологий «Управление развитием территории» (адрес – <https://urtmag.ru/>). Создать личные кабинеты на сайте, размещать статьи на профессиональные темы, давать предложения по открытию дискуссий.

Принять участие в работе XIII Школы градостроителей «Объекты градостроительства – от макрорегиона до объекта недвижимости», которая пройдет в Казани 23-24 сентября 2022 года.