

НАЦИОНАЛЬНАЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ХАРТИЯ

Город будущего создается сегодня. Хартия – это призыв к новой градостроительной политике, направленной на укрепление жизнеспособности российских городов в XXI веке.

Преобразование среды жизнедеятельности должно пониматься как общенациональная цель, где государство, бизнес (активная прослойка, предпринимательская среда) и общество действуют вместе для достижения общего блага и повышения нашей конкурентоспособности в мировом масштабе.

ЦЕЛИ И ЦЕННОСТИ

Идеальный город – это баланс интересов городских сообществ, власти и бизнеса.

Объединение, путь грамотных решений, партнерство во имя сопротивления кризисным явлениям – вот ценности дальнейшего развития российских городов. Наступает время мультидисциплинарных решений, достижения исторического компромисса между экономическими, социальными и экологическими требованиями.

Нам необходим консенсус в понимании базовых ценностей градостроительной сферы, как этической основы для укрепления жизнеспособности наших городов. В России города развиваются как принадлежащие своим горожанам-гражданам, являясь благом, которое унаследуют грядущие поколения.

Нам необходимы города, представляющие собой благоприятное поле для творческого многообразия, место для расцвета личности, доступа к знаниям и информации.

ПРИНЦИПЫ НОВОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Созидательное единство нации – основа общего блага, путь к обретению которого состоит в следовании новым принципам градостроительства, являющихся слагаемыми успеха нашего общества в XXI веке.

- ОТ ДОГОНЯЮЩИХ ДЕЙСТВИЙ К ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫМ ПРОГРАММАМ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ ВИДЕНИЯ БУДУЩЕГО
- ОТ «РУЧНОГО» УПРАВЛЕНИЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ
- ОТ РЕНТЫ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ К САМОРАЗВИТИЮ, ГОРОДСКОМУ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ И РАСКРЫТИЮ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА
- ОТ ДОМИРОВАНИЯ КРУПНОГО ЗАСТРОЙЩИКА К БАЛАНСУ ИНТЕРЕСОВ И ЭТИКЕ ОБЩЕГО БЛАГА
- ОТ ГЛАВЕНСТВА КВАДРАТНЫХ МЕТРОВ К ПРИОРИТЕТУ ИНФРАСТРУКТУРЫ
- ОТ КВАРТИРЫ В МИКРОРАЙОНЕ К РАЗНЫМ ТИПАМ ЖИЛЬЯ И СРЕДОВОМУ РАЗНООБРАЗИЮ
- ОТ СПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ И РАЗРУШАЮЩИХСЯ ПРОМЗОН К МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫМ КЛАСТЕРАМ
- ОТ СНОСА И УТРАТЫ ЦЕННОСТЕЙ К КАПИТАЛИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИИ И СОЗДАНИЮ ЭКОСИСТЕМ
- ОТ ВОСПРОИЗВОДСТВА ОБРАЗЦОВ К САМОСТОЯТЕЛЬНЫМ РЕШЕНИЯМ
- ОТ РАСПОЛЗАНИЯ БОЛЬШОГО ГОРОДА К СИСТЕМНОМУ ЕДИНСТВУ ГОРОДА, ПРИГОРОДА, ЗАГОРОДА

ОСНОВАНИЯ

Города — непрерывно изменяющаяся искусственная среда, сознательно формируемое жизненное пространство. Наполнение и расширение жизненного пространства городского человека — наша общая ответственность.

На протяжении веков в стране последовательно проводилась сильная градостроительная политика, основанная на изучении природных особенностей нашей территории, активное связывание регионов, мотивации граждан – горожан к урбанизму, городскому образу жизни. Однако, сегодня мы вынуждены находиться на позиции догоняющего развития, решать социально-экономические проблемы, в том числе в градостроительной сфере.

Время глобальной цифровой трансформации и увеличения роли человеческого капитала в формировании социального блага диктует необходимость давно ожидаемых перемен в градостроительном деле, созидании городов в нашей стране. Существует непосредственная взаимосвязь между экономической привлекательностью и инвестициями, с одной стороны, и качественными градостроительными структурами, здоровой окружающей средой и современной мощной инфраструктурой — с другой стороны.

Национальная Градостроительная Хартия закладывает основные принципы созидания городов, отвечающие на вызовы, стоящие перед страной в XXI веке.

РИСКИ И ВЫЗОВЫ

Переход от плотного руководства советского типа к вакууму ожиданий рыночных чудес на сегодня породил целый ряд проблем, решаемых лишь общими усилиями.

В последнее время в развитии городов преобладают разрушительные процессы, видимые прежде всего профессионалам. К кризису в такой чувствительной сфере безопасности как устройство жизненного пространства привело возведение городских объектов, ведущееся в отсутствие общих концепций и профессиональных стратегий, охватывающих страну. Такое положение дел ведет к деградации российских городов, что чревато затяжным социальным и экономическим кризисом.

1. «Ошибка рынка»

Сегодня у государства нет стратегических планов освоения территории. Стратегия пространственного развития не содержит позиций в градостроительной сфере. К управлению градостроительством сегодня причастны свыше десятка министерств, действующих независимо и нескоординированно. Итогом такого нескоординированного руководства является хрестоматийная «ошибка рынка», когда конкуренция запускает ухудшающий отбор.

Все участники системы пространственного развития оказались в ситуации свободной конкуренции, в которой победили сильнейшие – строители, обладающие наибольшими финансовыми и организационными ресурсами.

Их позиция диктует возведение жилья в больших городах, где его могут купить работающие граждане со всей России. Так регионы и города лишаются шансов на развитие, поскольку мегаполисы вытягивают из них все конкурентоспособное население, получая морально устаревшую застройку. Монополия строительного бизнеса на градостроительные решения останавливает развитие, навязывая в национальных масштабах устаревший продукт.

Еще одной «ошибкой рынка», ориентированного на застройщика как собственника земельного участка, является невозможность реализации крупных градостроительных замыслов.

2. Кризис системы градостроительного регулирования

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность в сфере градостроительства, является Градостроительный кодекс РФ, вступивший в действие в конце 2004 г. За прошедшие 15 лет в Градкодекс были внесены более 80 поправок. Градостроительный кодекс, под давлением рыночных интересов, передал застройщику практически все права, связанные с формированием среды. Целью нормирования застройки стало не публичное благо, а чья-то прибыль. В законодательстве отсутствуют такие фундаментальные понятия, как «общественные интересы» и «общественное благо». Как следствие, отсутствуют эффективные механизмы учета интересов жителей. В правовом поле сложились очаги коррупции, а собственно градостроительство сведено к регламентации выкачивания земельной ренты.

Баланс общественного блага и частных интересов нарушен. Градостроительное регулирование оказалось не интересно застройщикам и органам власти, в том числе, органам местного самоуправления. Подмена градостроительного регулирования на «ручной» режим управления установилась как базовая норма.

Правовая основа российского градостроительства нуждается в концептуальной переработке.

Градостроительный кодекс РФ необходимо создавать заново.

3. Постсоветская модель жилья

Национальный жилой фонд – это достижение нашей страны мирового уровня, основание равноправия и социальной справедливости. После войны в СССР социальная норма жилой площади на человека была 4,5 кв. м, и она последовательно увеличивалась до 25 кв. м в сегодняшней России.

В стране нет жилищного кризиса и нам больше не нужно создавать дешевое жильё любой ценой – этот этап пройден. При этом нужно признать – национальной постсоветской модели массового жилья в России нет. Мы продолжаем воспроизводить советскую, и делаем это в колоссальных масштабах.

ИЖС, на долю которого приходится почти половина вводимого ежегодно жилья, не пользуется сопоставимой поддержкой власти и существует благодаря энтузиазму владельцев, в роли которых себя видят более половины россиян. Отсутствие профессионального лифта для новаций в этой теме позволяет бесконтрольно тиражировать морально устаревшие представления о российском жилище.

4. Инфраструктурный дефицит

Износ инженерных инфраструктур достигает 50-70%, что резко удорожает их эксплуатацию и ограничивает возможности развития. Советский инфраструктурный запас почти «съеден», и в недалеком будущем ситуация может стать необратимой.

Застройка российских городов по всем признакам относится к категории, ориентированной на использование общественного транспорта, вместе с тем, жилые массивы последних лет упорно возводятся исходя из выгод застройщиков, нацеленных на увеличение плотности и этажности застройки. Эти параметры никоим образом не вписываются, и в обозримой перспективе не впишутся в граничные условия массовой и приемлемой по комфорту автомобильной мобильности, как по условиям движения в городе, так и по условиям резидентного размещения автомобилей домохозяйств.

5. Архаичность строительной индустрии

Следствием ориентации на крупного застройщика, подавленности малого и среднего бизнеса становится массовое привлечение низкооплачиваемых и неквалифицированных работников, низкая производительность труда, сомнительное качество построенных объектов. Индустрия коттеджного и малоэтажного строительства (ИЖС) замещена полукустарной деятельностью частных лиц. Ставка на многоквартирные дома как основной тип предлагаемого продукта на жилищном рынке становится неизбежной, а неразвитость индустрии реконструкции и ремонта приводит к реновации с тотальным сносом как единственной возможной форме обновления деградирующего фонда.

Архаичность индустрии создания современной транспортной и инженерной инфраструктуры, отставание в применении новых, «высоких», «зелёных» технологий вынуждает тиражировать устаревшие решения, препятствует внедрению модели «умного города».

Отсутствие перспектив выхода на мировые рынки, высокая криминальная и коррупционная инфицированность, сращивание «подрядного» строительства с девелопментом, ориентация на быструю продажу, а не нормативную эксплуатацию построенных объектов выталкивает российский строительный бизнес в позицию хищника, относящегося к городу как к источнику добычи.

Низкое строительное качество является самостоятельным фактором негативного воздействия на городскую среду.

6. Города как заложники рентной экономики

В существующей модели города не создают предпосылок для экономического роста.

Уровень благополучия российских городов связан не столько с их размером, сколько с их местом в экономической модели страны и встроенностью в мировой рынок.

Российские города конкурируют за ресурсы и человеческий капитал и между собой, и с глобальными лидерами. Включение в мировую систему разделения труда – ключевой вызов как для отдельных городов, так и для национального пространства в целом. Большинство городов страны характеризуются крайней степенью оторванности от морских коммуникаций, что фактически закрывает возможность для их интеграции в мировую экономику по индустриальной модели.

ОБРАЗ БУДУЩЕГО

Выстроить образ будущего национального пространства и ввести этот образ в мировой контекст – приоритетная задача новой градостроительной политики. Должно быть объемное живое представление о результате общей деятельности.

- Города приобретают больше прав и несут большую ответственность за свое будущее. Пассивное ожидание инвестора и средств федерального или регионального бюджета уступает место саморазвитию, сходному с тем, что было запущено Земской реформой позапрошлого века. На новом витке саморазвитие означает конкуренцию за ресурсы. Создание глобально конкурентоспособных постиндустриальных кластеров – инструмент качественного изменения городов, вхождения в лигу мировых лидеров. В этой логике развитие городской экономики должно пониматься, в первую очередь, как переход к концентрации в городах деятельности, встроены в глобальные рынки.

- Альтернативой бесконтрольному расползанию двух-трех гипер-агломераций становится эффективное, целенаправленное формирование двух «поясов расселения» - узкого и протяженного, идущего с Востока на Запад, от Тихого океана до западных границ, и широкого с Юга на Север от южных до северных морей европейской части. Большие города обзаводятся новыми центрами и делятся на относительно самостоятельные

единицы, малые города и села объединяются в групповые системы, множество моноцентричных образований сменяется полицентричной сетью.

- Пространство городов поляризуется, распадается на два взаимодействующих и относительно независимых слоя. Основой одного становится открытая, развивающаяся магистральная инфраструктура с развитыми узлами и «якорями в виде морских портов и трансграничных переходов», всепроникающие магистрали определяют планировочные структуры населенных мест. Усиление связности (экосистемности) различных секторов экономики, предполагает тотальную транспортную доступность территорий. Эта задача решается внедрением новых видов транспорта, воздушного, шеринговых сервисов, переходом на электротранспорт.

- Другой слой – это относительно закрытые, стремящиеся к самодостаточности территории и города, расположенные между магистралями, соседские и производственные сообщества, заботящиеся о сохранении своей идентичности, локальных ценностей и консервативных предпочтений. Административные, деловые, коммерческие учреждения покидают исторический центр, превращаемый в единое пространство культуры.

- Территориями приоритетного развития становятся благоустроенные пригороды, куда постепенно переселяется большинство сограждан. Вслед за жильем в пригород переходит автоматизированное, роботизированное промышленное производство. Пригород оказывается пространством реиндустриализации.

- Пригороды и города становятся центрами производства особых товаров, включая продукты питания. Здесь развиваются сити-фермы, формируется экосистема мастерских, сервисов, технопарков, иных небольших производств, занятых либо разработкой новой продукции (дизайн-центры), либо изготовлением продукции под индивидуальный заказ – ремесленничество на новом технологическом уровне. Эта занятость высоко мобильна и может осуществляться в шаговой доступности от мест проживания.

- Базовым типом жилья становится семейный усадебный или блокированный дом на своей земле, занимающий всё большую долю в национальном жилом фонде. Смена жилья становится более доступной, рынок разнообразней, владение квартирой в городе и домом в пригороде или дальше от города становится нормой, как и работа дома, рядом с домом или доставка на дом услуг и предметов.

- Будущее российской стройиндустрии связано с одновременным возвращением к собственной строительной культуре, к местным материалам и технологиям, при одновременном возврате в общемировой глобальный процесс. Стержнем модернизации становится линейка, модельный ряд индустриально изготовленных версий «умного» и «зеленого» «российского дома», не уступающих канадскому, финскому или американскому аналогам.

- Признаком возрождения научного и проектного потенциала страны можно считать способность адекватно оценивать сложившуюся ситуацию, тенденции и риски, и строить собственную картину реального будущего, объединяющего и вдохновляющего.

ПРИОРИТЕТНЫЕ СТРАТЕГИИ И ДЕЙСТВИЯ

Семь шагов для достижения желаемых целей:

1. Создание вертикали управления пространственным развитием

Нам необходимо создать:

- Национальную градостроительную доктрину, принятую Президентом и Государственной Думой РФ, которая сформирует общенациональную градостроительную повестку и станет основой для обновления законодательной базы;
- легитимные платформы взаимодействия субъектов пространственного развития;
- авторитетные институты, способные формировать тактическую повестку градостроительной политики на уровне городов и регионов. Необходима вертикаль

управления пространственным развитием страны на уровне государства. При этом следует иметь в виду то, что государство не единственный субъект развития территорий. Бессмысленно говорить о «министерстве градостроительства». Градостроительство не может быть исключительно государственной деятельностью, как не может быть отдано во власть стихии коммерческого рынка.

- На уровне городов целесообразно создавать структуры, в которых местные сообщества могли бы формулировать стратегии и проекты развития городов, исходя из понятных общенациональных приоритетов и местных интересов.

- Для реализации общенациональной градостроительной политики необходимо учредить должность Специального представителя Президента РФ по градостроительству и пространственному развитию.

2. Реформа градостроительного законодательства

Первоочередными шагами в этом направлении должно стать следующее:

- Введение базового понятия «общественные интересы»,
- Устранение рассогласованности со смежными областями законодательства, создание института градостроительного права,
- Пересмотр состава и содержания документов территориального планирования, установление четких требований к их качеству.
- Создание Федеральной службы по градостроительному надзору (в настоящее время контрольные функции переданы в поднадзорные региональные органы).
- Необходима работа по созданию нового Градостроительного кодекса РФ.

3. Переход к новой национальной модели жилья

Множество идей существует в этой насущной теме, однако принципиальные обстоятельства должны быть непременно учтены в новой модели:

- Жилье XXI века принципиально не отличается от жилья XX века на уровне квартиры. Оно так же будет состоять из спален, гостиной, кухни, ванной и т.д. Но оно принципиально отличается на уровне среды, в которой квартира находится. Эта среда должна предоставлять человеку доступ ко всем благам, которые дает городская цивилизация – не только к свету, теплу, электричеству и водоснабжению, не только к школе, детскому саду, аптеке и магазину, но и к рынку труда, потребительским, социальным, культурным, экологическим ценностям, которые характеризуют городскую жизнь. Жилье XXI века – не квартира в микрорайоне, а квартира в городе.

- Массовое жилье будущего не может быть одинаковым. На рынке жилья сегодня необходима диверсификация продукта. Это может быть жилье в городе и в субурбии, в многоквартирных или индивидуальных домах, рассчитанных на 30 и на 300 лет. Но уникальность сочетаний форм расселения и архитектуры создает лицо городов и пригородов, создает богатство среды. Это не может быть одинаковое жилье по всей стране во всех городах.

- Жилье – это социальная проблема, а не только экономическая. Самые богатые европейские страны осуществляют программы строительства социального жилья по примеру советского прошлого России, которые, однако, пока не нашли достойной преемственности в России современной.

Налицо социальная несправедливость, устранять которую вполне возможно градостроительными средствами.

Градостроительная модель массового жилья включает в себя социальный аспект, а также идеологию реконструкции спальных районов, градостроительные и промышленные подходы возведения массового ИЖС.

4. Восстановление проектно-исследовательского комплекса

Совершенствование законодательно – нормативной базы в строительстве и градостроительстве, повышение эффективности и качества документов

территориального планирования, появление новых архитектурных и инженерных открытий невозможно без восстановления интеллектуального потенциала, сосредоточенного в исследовательской и проектной областях, без повышения роли, признания прав и ответственности профессионалов в принятии решений.

Вывести архитектора, градостроителя из подчинения застройщику напомнить ему о социальной ответственности перед обществом – задача Градкодекса. Эта норма должна закрепляться системой саморегулирования физлиц, принятой в большинстве стран мира, и которая рано или поздно сменит странную систему саморегулирования юрлиц.

Качество проектных решений, гарантирующее качество строительства и эксплуатации, напрямую зависит от предпроектных и более общих исследований, от качества и стоимости последующих проектных работ, квалификации и отбора исполнителей, от целого ряда процедур нуждающихся в правовом регулировании. Число архитекторов и инженеров на миллион жителей в России на порядок меньше чем в ЕС, существенно меньше чем в Китае.

Строительство без проекта, по некачественным проектам должно прекращаться как угрожающее общественному благу.

Невозможен и недопустим возврат к «типовому проектированию», которое даже в советские времена начинало трансформироваться в гибкую систему стандартов и нормалей. Решение многих задач возможно создание на основе имеющихся вузов сеть исследовательских и проектных организаций, способных оздоровить процесс обучения.

5. Модернизация строительной индустрии

Строители должны войти в новый период во всеоружии и при полном понимании важности задач, которые ставит перед ними новое время.

Необходимо в самое ближайшее время:

- ввести административное и экономическое стимулирование использования современных технологий, ограничить (запретить) использование устаревших, неэффективных, небезопасных решений и средств;

- обеспечить приоритетную поддержку малого и среднего бизнеса, резко повысить долю его успешного присутствия на рынке, прежде всего, в рамках обеспечения индустрии ИЖС, ремонта и реконструкции в опоре на частно-государственное партнёрство и инновационные градостроительные решения.

6. Обновление транспортно-инженерной инфраструктуры.

Повестка развития городской транспортной инфраструктуры должна исходить из следующего:

- Главным приоритетом транспортной политики города является формирование системы качественного и высокопроизводительного общественного транспорта «для всех», магистральные линии которого трассируются по обособленным путевым конструкциям, либо по выделенным полосам.

- Гибридные проекты (сочетающие функциональные характеристики улицы и дороги) должны быть исключены из городской практики. На смену должны прийти улицы, безопасные для пешехода и магистрали безостановочного, бесветофорного движения, проложенные вдалеке от жилья, в обход жилых образований.

- В градостроительное законодательство должна быть введена категория, отражающая наиболее радикальную разновидность градостроительных приемов - «жилье без автомобилей».

7. Активизация городской экономики.

Конкуренция за человеческий капитал – главный двигатель городского развития. Город становится пространством возможностей для самореализации человека. Новая градостроительная политика должна быть направлена на переход от советской

индустриальной модели с заводом и селитьбой к постиндустриальному городу XXI века.

- Необходима системная модель трансформации промзон, укрепляющая экономику и жизнеспособность городов.

- Девелопмент как предпринимательская активность должен быть ориентирован на субъектность развития территории, создавая долгосрочные проекты, работающие на повышение капитализации городского пространства.

- Предпринимательская модель развития должна прийти на смену догоняющей административной.

Конкуренция городов должна быть осознана как данность и нацелена на стимулирование развития. При этом сложившаяся политика выравнивания бюджетной обеспеченности должна быть конкретизирована в форму федерального «Стандарта благополучия», гарантирующего конституционные права человека на достойную жизнь.

ПРИЗЫВ

*Нелегко найти компромисс. Тем не менее,
важно стремиться к гармонии частных и общих интересов,
насуточных потребностей и долгосрочных задач.
Каждый человек и общество в целом играют в этом значимую роль.
Для динамичного развития российских городов необходимы
наши совместные действия*

Инициативная группа Национальной Градостроительной Хартии выражает надежду на поддержку беспрецедентного, но столь необходимого для нашей страны начинания со стороны городских, предпринимательских и профессиональных сообществ, а также представителей властных структур высшего уровня, без внимания которых мыслимы, но невозможны столь ожидаемые изменения.

Созидание городов – подлинно общее дело, способное объединить нас, таких разных, в непобедимое единство.

г. Москва, июль 2020 г.

Авторский коллектив:

1. Боков Андрей Владимирович, *президент Московского отделения Международной академии архитектуры, академик Российской академии архитектуры и строительных наук, народный архитектор РФ*
2. Блинкин Михаил Яковлевич, *профессор НИУ ВШЭ, профессор МААМ*
3. Виноградов Александр Александрович, *экономический обозреватель издания «Бизнес-Онлайн»*
4. Гладкий Кирилл Владиславович, *советник РААСН, профессор МААМ*
5. Григорьев Олег Вадимович, *научный руководитель НИЦ «Неоэкономика»*
6. Перов Максим Вениаминович, *профессор МААМ*
7. Кузнецов Евгений Борисович, *амбассадор Singularity University (Университет Сингулярности) в Москве.*
8. Купершмидт Лев Аронович, *секретарь Совета по градостроительной политике Союза московских архитекторов*
9. Шарыгин Александр Ильич, *советник президента МААМ*