

№ 1/2016

УПРАВЛЕНИЕ
РАЗВИТИЕМ
ТЕРРИТОРИИежеквартальный журнал для
специалистов в области
государственного и
муниципального управленияАвтор идеи и руководитель
проекта
С.А. МиллерГлавный редактор
А.Н. Береговских

ВЕДУЩИЕ ЭКСПЕРТЫ

РАЗДЕЛОВ:

Е.А. Гемпик

(Новое в законодательстве);

Ю.А. Перельгин

(Градоустройство);

С.А. Миллер

(Информационные
системы);

А.С. Кривов

(Образование)

А.Н. Береговских

(Дискуссионный клуб)

Инициатива: Межрегиональ-
ная общественная организа-
ция содействия развитию
рынка геоинформационных
технологий и услуг «ГИС-Ас-
социация» (МОО содействия
развитию рынка геоинфор-
мационных технологий и
услуг «ГИС-Ассоциация»)

Учредитель: «ГИС-Инфо»

Издание зарегистрировано в
Федеральной службе по
надзору в сфере массовых
коммуникаций, связи и
охраны культурного
наследия
9 июня 2008 г.,
рег. номер
ПИ № ФС 77-32328Управление развитием
территорий и градостроительство...

Статьей почетного академика РААСН М.Я. Вильнера «О регулировании градостроительной деятельности в современной России» мы открываем новый раздел журнала «Государственная политика пространственного развития». Марк Яковлевич делает вывод о том, что сложившаяся система регулирования градостроительной деятельности практически перестала удовлетворять изменившимся требованиям к ней, и ставит задачу о необходимости определения характера изменившихся принципов, целей, средств и способов её реформирования. Почетный архитектор, лауреат государственной премии Российской Федерации А.С. Кривов продолжает экспертное рассуждение и представляет вниманию нашего читателя высокоответственный, государственный взгляд на «Актуальный для страны вопрос повестки дня». О нормативах к пространственной организации урбанизированных территорий пишет доктор архитектуры С.Д. Митягин, он предъявляет новые требования к содержательной части нормативов градостроительного проектирования, в том числе к сбалансированной структуре функционального зонирования как условию устойчивого социально-экономического развития городских образований. Автор рассматривает градостроительную деятельность как средство проектного обеспечения условий устойчивого социально-экономического развития любого административно-территориального образования как регионального, так и муниципального уровней, определяя при этом основную роль нормативов градостроительного проектирования – обеспечивать оптимальную функционально-планировочную организацию соответствующего образования. Продолжает рассуждение об актуальных вопросах теории и практики градостроительства в России профессор Международной академии архитектуры О.В. Красовская, отмечая другую, не менее важную проблему – необходимость гуманизации градостроительной деятельности для достижения главной цели – создания города для человека. С сутью коммуникационной теории города знакомит нас А.И. Стрельников. Автор под коммуникационными свойствами подразумевает широкий круг проблем, связанных со взаимодействиями на территории города и его окружения, не сводя термин «коммуникации» только лишь к материальной структуре. О необходимости трансдисциплинарного усиления методов территориального планирования пишет доктор философии В.С. Мокий.

Как может так получаться, что ведущие учёные, практики и эксперты страны до-

казывают совершенно иную профессиональную точку зрения на сложившуюся систему государственного регулирования, нежели диктует ей Градостроительный кодекс РФ?

Нормативно-правовое регулирование деятельности в сферах управления развитием территорий разорвано на части. Стратегическое социально-экономическое и территориальное планирование регулирует Министерство экономического развития, здесь же федеральная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП). Градостроительное зонирование, планировка территорий и информационное обеспечение градостроительной деятельности (ИСОГД) – в ведении Минстроя России. Прошло два года, как ликвидирован Минрегионразвития, а ожидаемые градостроительным сообществом законопроекты о совершенствовании планировочной деятельности и создании региональных градостроительных информационных систем так и не приняты.

Зато утверждён национальный стандарт деятельности градостроителя. Градостроитель – это тот, кто разрабатывает документы территориального зонирования, документацию по планировке территорий и правила землепользования и застройки. А вот градостроительная деятельность гораздо шире, она включает ещё и архитектурно-строительное проектирование, и инженерные изыскания, и строительство, и даже капитальный ремонт. Может быть, разработчикам документов территориального планирования, документации по планировке территорий и ПЗЗ, сутью которых является планирование использования территорий, то есть планирование деятельности, функции, пора переименоваться и «выйти» из плена Градостроительного кодекса? Может быть, нужно написать Территориальный кодекс, при этом отменив кодекс Земельный, заменив его на кодекс Недвижимости? Тогда нормативы градостроительного проектирования нужно будет переименовать в нормативы территориального проектирования, специальность назвать – территориальное проектирование. Территориальным проектированием занимаются архитекторы-планировщики, инженеры-транспортники, территориальные экологи, экономисты, юристы...

Если у Вас, уважаемые Читатели, есть мнение по обозначенным вопросам или другим волнующим Вас проблемам управления развитием территорий, пишите нам!

А.Н. Береговских,
главный редактор

Задачи подготовки региональных и местных нормативов градостроительного проектирования в области пространственной организации административно-территориальных образований городского типа

С.Д. МИТЯГИН (ПАО «ОМСКНЕФТЕХИМПРОЕКТ», Санкт-Петербург)



Митягин Сергей Дмитриевич, заслуженный архитектор Российской Федерации, доктор архитектуры, профессор, ак. МАНЭБ, советник РААСН.

В 1970 г. окончил Ленинградский инженерно-строительный институт.

1996 г. – профессор

Санкт-Петербургского

государственного архитектурно-строительного университета.

С 1987 г. по 2003 г. – директор Государственного

научно-исследовательского и проектного института по разработке генеральных планов и проектов застройки городов.

С 2004 г. по 2010 г. – директор ГУ «Научно-исследовательский и проектный центр генерального плана Санкт-Петербурга».

С 2010 г. по 2015 г. – главный архитектор ОАО «Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов».

С 2015 г. главный архитектор ПАО «ОМСКНЕФТЕХИМПРОЕКТ».

Автор более 70 градостроительных проектов, более 300 научных и около 100 научно-методических и научно-исследовательских работ.



Градостроительный кодекс Российской Федерации ставит перед градостроительной

деятельностью задачу обеспечения материально-пространственных условий устойчивого развития административно-территориальных образований. Решению этой задачи через систему документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий должны способствовать региональные и местные нормативы градостроительного проектирования (далее – НГП). В отличие от свода правил («СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89») и отраслевых технических норм безопасности как объектов капитального строительства, так и их пространственного размещения НГП должны устанавливать требования к величинам и функционально сбалансированной организации урбанизированных территорий, параметрам и характеристикам систем социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры. Эти требования дополняют установленные в Правилах землепользования и застройки муниципальных образований виды разрешенного использования земельных участков и планировочные ограничения возможностей градостроительного преобразования данных участков.

Поскольку урбанизированные территории в Российской Федерации представлены городами федерального значения, городскими округами и поселениями,

которые отличаются своими размерами и численностью населения, то это значит также, что они будут отличаться и степенью сложности организации своих планировочных структур.

В первую группу крупнейших и сложно организованных административно-территориальных образований следует отнести города федерального значения и городские округа с численностью населения, достигающей и превышающей один миллион человек. Для этих административно-территориальных образований нормативы градостроительного проектирования представляются как в виде региональных нормативов субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, так и в виде местных нормативов муниципальных образований – городских округов, как правило, крупнейших административно-политических центров страны. Несмотря на эту классификацию нормативов, их содержание в части правил организации и показателей пространственной организации урбанизированных территорий не может принципиально различаться прежде всего по структуре и степени сложности планировочных структур данных урбанизированных территорий. Конкретные нормы пространственной организации зависят от величины городского образования, численности населения, размеров, назначения, параметров застройки, видов, классификации и количества элементов планировочных структур данных урбанизированных территорий, которые по физическим параметрам хорошо сопоставимы между собой.



Во вторую группу административно-территориальных образований, естественно, попадают городские округа и поселения с меньшей численностью населения и с меньшими размерами площадей урбанизированных территорий. Для них градостроительные нормы пространственной организации должны характеризоваться более простыми комбинациями элементов планировочной структуры и меньшим типологическим набором полигональных и линейных объектов.

Нормативы градостроительного проектирования урбанизированных территорий должны обеспечивать учет специфики территориальной организации городских образований при разработке, корректировке и реализации генеральных планов, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке этих территорий.

В области территориальной организации городских образований НПП должны обеспечить:

а) полное деление урбанизированной территории на земельные участки допустимых видов разрешенного использования и разных физических величин;

б) формирование на основе земельных участков иерархии элементов планировочной структуры территории, а именно – территориальных зон, кварталов и межмагистральных территорий, выделение участков линейных объектов инженерно-транспортной коммуникационной и гидрографической сетей, образование многофункциональных планировочных секторов для I группы урбанизированных территорий, а также планировочных направлений и функциональных зон для всех образований городского типа.

В связи с тем что для планировочных секторов и планировочных направлений не устанавливаются какие-либо виды основного функционального назначения, устойчивое функционирование и градостроительное развитие этих элементов планировочной структуры городских образований обеспечивается сочетанием любых допустимых по условиям сближенного размещения территорий функциональных зон с учетом компенсации недостающих функций в составе земельных участков соседних планировочных направлений.

в) организацию функциональных зон и составляющих их межмагистральных территорий, кварталов и территориальных зон на основе преимущественного включения в составы перечисленных элементов планировочной структуры

территории городских образований земельных участков соответствующего основного, условно разрешенного и дополнительных видов использования, сочетание которых обеспечивает условия устойчивого градостроительного развития в границах планировочных секторов (административных единиц) и (или) городского образования в целом. Границы планировочных секторов и планировочных направлений устанавливаются генеральными планами городских образований.

Планировочные сектора и планировочные направления формируются улицами первого порядка (городскими магистралями непрерывного движения), которые проходят по границам основных элементов планировочной структуры. Планировочные сектора, кроме того, детерминируются природными границами гидрогеографической сети и орографии, а также транзитными федеральными и региональными трассами рельсового и внешнего автомобильного транспорта.

Границы функциональных зон в пределах секторов и планировочных направлений также устанавливаются генеральными планами городских образований, но могут уточняться фрагментами генеральных планов указанных основных элементов планировочной структуры этих урбанизированных территорий для городских образований I группы.

Функциональные зоны формируются коммуникациями второго порядка (городскими и районными магистралями регулируемого движения) и участками природных границ.

Границы кварталов, межмагистральных территорий и территориальных зон размещения объектов капитального строительства, а также участков (полос отвода) линейных объектов устанавливаются в проектах планировки территории функциональных зон, отдельных линейных объектов и в проектах градостроительного зонирования данных элементов планировочной структуры.

Кварталы и межмагистральные территории формируются улицами и дорогами третьего порядка (внутрирайонными и жилыми улицами), а также полосами отвода линейных инженерных коммуникаций.

Территориальные зоны формируются жилыми улицами, коммуникациями четвертого порядка (местными проездами) и иными элементами улично-дорожной сети в разных функциональных зонах, а также иными линейными объектами.

Границы земельных участков устанавливаются в проектах межевания территории кварталов и полос отвода размещения линейных объектов.

В области организации транспортной системы городских образований НПП должны устанавливать требования ее формирования с учетом границ и во взаимодействии с основными элементами планировочной структуры с целью обеспечения транспортных коммуникаций соответствующего уровня, формирующих в совокупности пространственную систему связей внутри городских образований, и в увязке с внешними коммуникациями (рис. 1).

В области организации общественного транспорта урбанизированных территорий НПП устанавливают:

– для нерельсового транспорта (автобусы, троллейбусы) – использование улиц и городских магистралей первого, второго, частично третьего порядка;

– для рельсового наземного не скоростного транспорта (трамвай) – использование улиц второго порядка;

– для рельсового наземного скоростного внеуличного транспорта (скоростной трамвай, пригородный электропоезд) – использование специальных полос отвода, технических зон магистралей первого порядка;

– для внеуличного рельсового подземного и надземного скоростного транспорта (метрополитен, монорельс, пригородная железная дорога) – возможность выбора трассировки по градостроительным условиям;

– для водного транспорта (речной трамвай, водное такси) – использование элементов природной или искусственной гидрографической сети.

В области организации системы социального и коммунально-бытового обслуживания населения в территориальных зонах жилого назначения, совместного жилого и общественно-делового или исключительно общественно-делового назначения НПП определяют ряд уровней обслуживания, соответствующих величине городского образования, иерархии элементов планировочной структуры и условиям доступности объектов, исходя из сочетания суммарных затрат времени на транспортировку населения в пределах ареалов обслуживания этих объектов:

– повседневный – территориальная зона, квартал – (пешеходная) – 10 минут;

– периодический – функциональная зона, квартал – (пешеходно-транспортная) – 15 минут;

– эпизодический – планировочное направление, округ – (транспортно-пешеходная) – 30 минут;

– избирательный – планировочный сектор – (транспортная, включая скоростные виды) – 50 минут.

При размещении любого объекта капитального строительства, определяющего потребности в разных видах и уровнях социального, коммунально-бытового, инженерного и транспортного обслуживания, устанавливаются ареалы доступности согласно видам и уровням обслуживания, в пределах которых должны быть выполнены расчетные нормативы организации системы обслуживания с дифференциацией по видам и уровням. В проектах НПП обеих групп урбанизированных территорий должны быть раскрыты возможности их применения в решении следующих вопросов:

1. Возможность обеспечения сбалансированной структуры функционального зонирования урбанизированных территорий как условие устойчивого социально-экономического развития городских образований.

2. Возможность применения положений и показателей НПП при разработке и корректуре генеральных планов городских образований в части пространственного распределения объектов инженерной, социальной, культурной, транспортной, рекреационной и природоохранной инфраструктуры.

3. Возможность расчетного определения мощностных (емкостных) параметров и условий доступности инфраструктурных объектов в зависимости от вида, назначения, характера и плотности застройки.

4. Возможность назначения (выбор) параметрических характеристик объектов (сетей, систем) инженерной, социальной, культурной, транспортной, рекреационной и природоохранной инфраструктуры, а также выделения территорий предельной (максимальной) доступности зон обслуживания этих объектов.

Рассматривая градостроительную деятельность как средство проектного обеспечения условий устойчивого социально-экономического развития любого административно-территориального образования как регионального, так и муниципального уровней, НПП должны в первую очередь обеспечивать оптимальную функционально-планировочную организацию соответствующего образования. При этом наиболее концентрированная урбанизация территорий городов федерального значения, городских округов и поселений в составе агломераций требует постановки осо-

бой методологической задачи обеспечения условий устойчивого социально-экономического и, следовательно, градостроительного развития этих образований. Эта задача решается путем оптимальной функциональной организации территории, т.е. сбалансированным соотношением основных видов использования земельных ресурсов и основных фондов, составляющих совокупный имущественный комплекс и определяющих как доходные, так и расходные статьи бюджетов данных урбанистических образований.

Основание для таких предварительных расчетов следует искать в бюджетном законодательстве, которое определяет в частности те виды налоговых и прочих поступлений в региональные и местные бюджеты, которые позволяют не только поддерживать необходимый уровень бюджетной насыщенности, но также и создавать условия для инвестиционного развития урбанизированных территорий.

Действующая законодательная база Российской Федерации устанавливает основные источники формирования региональных и муниципальных бюджетов. Наибольшее значение в составе этих источников имеет налог на доходы и имущество физических и юридических лиц, затем, по мере убывания – транспортный налог, налог на прибыль предприятий и организаций, прочие доходы и другие поступления.

Пространственная дислокация источников бюджетных доходов практически приурочена к местам размещения основных фондов юридических лиц, т.е. к производственным, общественно-деловым и транспортно-логистическим зонам.

Расходные же статьи бюджетов связаны прежде всего с исполнением социальных обязательств органов государственной власти и местного самоуправления и локализуется, как правило, в зонах жилого, рекреационного и резервационного назначения путем осуществления комплексного благоустройства среды и развития инженерно-транспортной инфраструктуры, расширения сетей социально-культурного, образовательного и оздоровительного характера.

Несмотря на то что существующая пространственная неравномерность распределения бюджетных затрат и источников поступления в бюджеты урбанизированных территорий не позволяет составить детальную адресную схему балансировки доходных и расходных статей бюджетов этих территорий, тем не менее, манипулируя распределением территориальных ресурсов между

жилимыми, производственными, общественно-деловыми, рекреационными зонами и участками транспортно-логистической инфраструктуры, можно найти экономически сбалансированное соотношение в структуре видов функциональных зон. Это позволит в идеале сформировать и поддерживать бездефицитные бюджеты городов федерального значения, городских округов и поселений, а также установить главные социальные и экономические нормативы планировочной организации новой и реконструкции существующей материально-пространственной среды этих урбанизированных территорий (рис. 2).

Понятно, что такое примерное распределение урбанизированных территорий по функциональным зонам отражает не только местные природно-климатические особенности, но и современное состояние социальной, налоговой, бюджетной, ценовой, транспортной и производственной политик в экономике городских образований, в т.ч. строительстве и на транспорте, в области природопользования и охраны окружающей среды.

Это означает, что любые изменения в параметрах функциональной организации урбанизированных территорий неизбежно окажут соответствующее влияние на возможности достижения условий устойчивого и сбалансированного развития городских образований как в собственных границах, так и в границах, образуемых на их основе агломераций и групповых систем. Существующая зависимость функционально-планировочной организации урбанизированных территорий от стратегий социально-экономического развития данных городских образований очевидна точно также, как и очевидна обратная зависимость влияния функционально-планировочной организации территории на социальную ситуацию, региональную и местную экономику, а инерция устойчивости градостроительной структуры создает предпосылки сохранения социально-экономических отношений в обществе, по крайней мере, на расчетный срок реализации положений генеральных планов городских образований.

Эта взаимозависимость не только определяет высокую социальную ответственность региональных и местных нормативов градостроительного проектирования урбанизированных территорий, но и открывает методологическую базу подготовки данных руководящих документов регионального и муниципального уровней.



Вид документа	Полигональные планировочные элементы	Линейные элементы улично-дорожной, орографической и гидрографической сетей				Местные проезды и дренажная сеть
		I порядка	II порядка	III порядка	IV порядка	V порядка
ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН	СЕКТОР	+	-	-	-	-
	НАПРАВЛЕНИЕ	+	+	-	-	-
	ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ЗОНА	+	+	+	-	-
	МЕЖМАГИСТРАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ (КВАРТАЛ)	+	+	+	+	-
ПРОЕКТ ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИИ	ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЗОНА	+	+	+	+	+
	ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК	+	+	+	+	+

1 Границы элементов планировочной структуры

Функциональные территории (зоны)	Доля площади, %	Доля доходов бюджета, %
ЖИЛЫЕ	20 – 27	30
ОБЩЕСТВЕННО-ДЕЛОВЫЕ	8 – 12	20
ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ	10 – 15	20
ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКИЕ	15 – 20	25
РЕКРЕАЦИОННЫЕ, ПРИРОДООХРАННЫЕ И ЗАЩИТНЫЕ	25 – 30	-
СПЕЦИАЛЬНЫЕ, СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ И РЕЗЕРВЫ	8 – 12	5

2 Ориентировочная структура функциональной организации и обеспеченность бюджетов городских образований

Нормативы функционально-пространственной организации урбанизированных территорий определяют возможности социального эффективного размещения объектов и формирования сетей социального, инженерного, транспортного и рекреационного обслуживания населения городских образований.

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает два показателя для нормативов градостроительного проектирования: обеспеченность и доступность объектов социального обслуживания, предельные параметры которых не должны нарушать федеральные значения, установленные распоряжением Правительства РФ № 1683 от 19.10.99 в ред. 2009 г., либо показатели, определенные региональными или местными нормативными актами.

В категории «обеспеченность» – это минимально допустимые значения.

В категории «доступность» – это максимально допустимые значения.

Нормативы, которые должны быть установлены правовыми актами субъектов Российской Федерации и учитывать региональные и местные особенности сложившихся и прогнозируемых градостроительных ситуаций на любых территориях страны, предлагается определять в каждой из областей нормирования объектов социальной сферы, исходя из достигнутой и прогнозируемой на расчетный период численности населения в границах различных административно-территориальных образований.

1. Нормативы роста обеспеченности социальными услугами рассчитываются как разность между общефедеральными значениями, установленными на расчетный срок, и достигнутыми базовыми уровнями с учетом выбытия фондов по периодам до расчетного срока:

$$ni = ni2 - ni1 - ni3, \text{ где:}$$

ni – прогнозируемый уровень выбытия фондов на расчетный период.
 В сопоставлении с установленными социально и экономически эффективными мощностями (емкостными характеристиками) нормируемых объектов социальной сферы региональные и местные нормативы дают возможность определить количество объектов конкретного вида и емкостных характеристик, которые можно включить в соответствующие адресные программы строительства по периодам достижения расчетного срока и определить необходимые объемы финансирования:

ni1 – реально достигнутый показатель обеспеченности в данном административно-территориальном образовании данным видом услуги;

ni2 – норма обеспеченности i-тым видом услуги, установленная на расчетный период;

ni3 – прогнозируемый уровень выбытия фондов на расчетный период.

В сопоставлении с установленными социально и экономически эффективными мощностями (емкостными характеристиками) нормируемых объектов социальной сферы региональные и местные нормативы дают возможность определить количество объектов конкретного вида и емкостных характеристик, которые можно включить в соответствующие адресные программы строительства по периодам достижения расчетного срока и определить необходимые объемы финансирования:

$$ki = ni / mi, \text{ где:}$$

ki – количество объектов данного вида и характеристик;

ni – прогнозируемый норматив роста обеспеченности данного административно-территориального образования i-тым видом услуги;

mi – мощностные (емкостные) параметры объекта данного вида и выбранных характеристик.

2. Нормативы доступности социальных услуг рассчитываются исходя из показателя изменения плотности населения на территории данного административно-территориального образования:

$$Ti = ti * P1 / (P2 - P1), \text{ где:}$$

Ti – норматив доступности социальной услуги i-того вида, устанавливаемый на расчетный период для данной территории правовым актом соответствующего уровня (НПП);

ti – норматив доступности данной социальной услуги i-того вида, установленный федеральным правовым актом;

P1 – достигнутый на базовый период показатель плотности населения данного административно-территориального образования;

P2 – значение показателя плотности населения на данной территории, ожидаемое на расчетный срок.

Рассмотренные методологические подходы к подготовке нормативов градостроительного проектирования позволяют, с одной стороны, обеспечить их структурное и содержательное единство, с другой стороны, объективно учесть природно-климатические и социально-экономические особенности градостроительного развития городских административно-территориальных образований. ■