

С.Д. МИТЯГИН

советник РААСН,
доктор архитектуры, профессор

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО. ЭПОХА ПЕРЕМЕН

Санкт-Петербург
2016

УДК 711.4
ББК 85.118
П90
ISBN 978-5-904560-15-7

С.Д. Митягин. Актуальные вопросы градостроительства
© ЗАО «Издательство «ЗОДЧИЙ»
© С.Д. Митягин

Издательство «Зодчий»
www.zodchiy21.ru
zodchiy21vek@yandex.ru

Санкт-Петербург, 2016

ВВЕДЕНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Отечественное градостроительство с ликвидацией общенародной собственности и появлением множества субъектов градостроительной деятельности потеряло теоретическую базу организации, методологии, нормирования и права. В результате в современном представлении о градостроительстве возобладала его примитивная прагматическая роль – обеспечения условий размещения объектов капитального строительства. Таким образом, плановая и прогнозная сущность градостроительства, как средства планирования пространственной организации страны, регионов и населенных мест, оказалась полностью забытой.

Вместе с тем именно эта роль градостроительства делает его важнейшим и единственным институтом, который в состоянии обеспечить устойчивое и эффективное развитие государства. Следовательно, указ президента и концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию оказались без реальных инструментов реализации. Та роль, которую отводит территориальному планированию действующий Градостроительный кодекс Российской Федерации, не в состоянии выполнить данные функции, поскольку эта роль сведена с прогнозно-планового уровня определения перспективных и текущих задач преобразования окружающей среды и земельно-имущественных отношений к уровню простого картографического отображения мероприятий, предусмотренных либо текущими планами социально-экономического развития соответствующих административных образований, либо постановлениями органов государственной власти или органов местного самоуправления. Согласно действующему законодательству, административные органы не имеют права утверждать те положения в составе градостроительной документации, которые заранее не были определены в каких-либо нормативных правовых актах, даже если они обоснованы и вытекают из комплексного анализа состояния подведомственной территории, тем более, если для этого требуется изменение административных границ субъектов градостроительной деятельности.

Складывается парадоксальная ситуация: в утверждаемую часть документации по территориальному планированию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закладываются только согласованные ранее решения, повторное утверждение которых юридически не требуется. Обосновывающая часть этой документации также содержательно упрощается до указания ссылок на нормативные правовые акты, постановления и решения исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие сведения о планируемом строительстве и размещении данных объектов, а также о необходимых преобразованиях территориального устройства страны, регионов и муниципальных образований.

Фактически обоснования необходимости размещения и реализации таких мероприятий выведены за пределы территориального планирования в плоскость административных инициативных заявок, используемых при подготовке программ и планов текущего социально-экономического развития. Эти заявки носят обычно лоббистский отраслевой характер. Последствия такой практики для комплексного, сбалансированного и устойчивого развития очевидны и негативны. Отраслевые решения о размещении каких-либо объектов на территории муниципальных образований без проработки этих вопросов в схемах территориального планирования, генеральных планах и документации по планировке территорий порождают хаос в системе градостроительной деятельности, провоцируют постоянные корректировки выпущенных и утвержденных документов, определяют их не-

работоспособность и недейственность. В то же время при реализации таких отраслевых решений возникают проблемы в смежных областях градостроительной деятельности: в условиях обеспечения надлежащих параметров жизненной среды, в транспортном, инженерном и социальном обеспечении новых объектов, а также в ухудшении условий на уже застроенных соседних территориях.

Связь градостроительной и прогнозно-плановой деятельности очевидна, прежде всего, процессов территориального и социально-экономического планирования. Однако эффективность каждого из этих процессов определяется их рациональной структурной организацией, ясной постановкой целей и задач каждого процесса и уровней его осуществления.

Поскольку процессы социально-экономического и территориального планирования состоят из системы подготовки документов, прогнозно-планового и проектного характера, отличающихся степенью детализации мероприятий и плановой глубиной временной реализации, целесообразно законодательно закрепить уровни интегративных причинно-следственных связей между данными документами.

Долгосрочные прогнозы и задачи социально-экономического развития территориальных образований разных административных уровней, отражающиеся в параметрах роста производительных сил общества, составляют содержание стратегий социально-экономического развития которые должны вытекать из концепций пространственной организации соответствующих административных образований.

На базе этих концепций и целевых установок стратегий социально-экономического развития, могут формироваться комплексные и отраслевые схемы территориального планирования с выделением мероприятий 10- 20-летних периодов реализации и с установлением функциональных зон их размещения.

Утвержденные положения комплексных и отраслевых схем территориального планирования в объеме первоочередных мероприятий могут использоваться при подготовке и внутренней балансировке среднесрочных и текущих отраслевых программ и комплексных планов социально-экономического развития административных образований в виде подлежащих утверждению перечней и адресных программ мероприятий с определением времени их реализации, способов и объемов финансирования.

Адресные программы строительства и реконструкции объектов различного назначения с указанием муниципальных образований их а размещения также становятся легитимным основанием для разработки комплексных документов по планировке территории соответствующих функциональных зон или их частей. В задачи разработки документов этого вида входят:

- выделение элементов планировочной структуры (кварталов) муниципального образования, предлагаемых для размещения объектов, предусмотренных данными мероприятиями с установлением допустимых параметров строительства и реконструкции в границах этих элементов;
- градостроительное зонирование выделенных элементов планировочной структуры муниципального образования с разработкой наиболее эффективного варианта их застройки соответствующими объектами различного назначения;
- межевание территориальных зон в составе выбранного элемента планировочной структуры территории на основе решения по застройке и разработка градостроительных регламентов для каждого из размежеванных участков этих территориальных зон, предназначенных для строительства объектов федерального, регионального и местного значения, предусмотренных адресными программами бюджетного финансирования.

Данная технологическая цепочка последовательной подготовки и детализации решений в области пространственной организации Российской Федерации в соответствии с долгосрочными, среднесрочными и текущими программами и планами социально-эконо-

мического развития, адресными перечнями строительства и реконструкции объектов различного назначения обладает реальным потенциалом обеспечения научно обоснованного устойчивого развития страны. Реализация этого потенциала должна осуществляться на всех уровнях административного устройства государства и обеспечивать необходимые и достаточные экологически допустимые, экономически сбалансированные и эффективные объемы преобразования сложившихся градостроительных структур и окружающей среды в муниципальных образованиях Российской Федерации.

Законодательное и нормативно-методическое обеспечение такой технологии градостроительной деятельности может рассматриваться как комплекс актуальных правовых и методологических задач ее совершенствования и превращения в адекватный внешним условиям и требованиям ускоренного и сбалансированного, устойчивого развития страны интегрированный планово-проектный процесс преобразования пространственной структуры и улучшения качественных и количественных характеристик окружающей среды урбанизированных территорий.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ*

Общепринятое определение инновационной экономики характеризует ее как новый тип экономики, основанный не только на материальном производстве, свойственном индустриальной экономике, но в большей мере – на потоке инноваций, затрагивающем как традиционные, так и новые сферы деятельности и проявляющемся в более эффективных технологических процессах производства, в формировании новых рынков, в предложении новых видов товаров и услуг, новой организации потребления интеллектуальноемкой продукции, обеспечивающей основной прирост прибавочной стоимости и накопления инновационного капитала.

Инновационная экономика является признаком постиндустриального этапа развития цивилизации. Такие исследователи, как Э. Тоффлер, Ф. Фукуяма, Д. Белл, Дж. Нейсбитт и др., полагают, что инновационная экономика – экономика новых знаний и внедрения этих знаний в производство товаров и услуг – создает условия для экономического лидерства отдельных стран в мире, формирует конкурентную среду поступательного развития.

В то же время, как тип экономики, инновационная экономика не может абстрагироваться от фундаментальных экономических категорий затрат и доходов, взаимодействие которых определяют эффективность и жизнеспособность используемых технологических укладов природопользования. Переход от индустриального общества к постиндустриальному информационному обществу характеризуется в целом усложнением технологического процесса передельного цикла природопользования: от исходного сырья до готовой продукции и ее последующей утилизации. Закономерность удлинения и усложнения этого передельного технологического цикла свойственна всем экономическим формациям и укладам хозяйственной деятельности от присваивающего и натурального хозяйства до товаропроизводящего, включающего как индустриальные, так и постиндустриальные информационные технологии.

Следовательно, ограничительным фактором расширения предельной технологической цены должно служить общее соотношение затрат в стоимости конечной продукции с учетом цены ее утилизации и возмещения использованных природных ресурсов. Каждый новый технологический процесс, новый товар, новая услуга в общем обеспечении условий жизнедеятельности человечества должны приносить достаточный объем прибавочной стоимости не только для оправдания затрат на собственное внедрение, но и для суммарной эффективности всего технологического уклада природопользования. Встраивание информационной инновационной экономики в структуру современной производящей экономики должно сопровождаться общим ростом производительности труда, увеличением доходов и снижением общих материальных затрат, объемов компенсаций экологических ущербов в валовом региональном и национальном продуктах, отнесенных к численности населения соответствующего региона или страны.

Снижение затратной части технологического уклада может осуществляться как собственно в его производственной, так и в его обеспечивающей частях. В производственной части – за счет более эффективных технологических процессов, применения более производительных механизмов и инструментов, новых материалов, проектных и конструкторских решений. В обеспечивающей части технологического уклада снижение затрат может достигаться путем внедрения инновационных более эффективных технологий производства и потребления энергоресурсов, снижения ресурсоемкости всех технологических циклов, сокращения транспортных издержек, социальных и организационных расходов.

* В соавторстве с Ю.П. Панибратовым, д. эк. наук, проф., ак. РААСН.

Применяемые в экономической науке подходы к определению рейтинга стран по степени развития инновационной экономики ориентированы на оценку объемов затрат на внедрение инновационной продукции и их эффективности. При этом в оценке инновационных затрат учитываются: налоговая политика, политика в области образования и затраты на развитие инновационной инфраструктуры. Эффективность инновационной экономики определяется и оценивается по таким критериям, как: патентоспособность научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, внедрение новых технологий, эффективность предпринимательской деятельности, рост производительности труда, прибыль предприятий и организаций, инвестиционный климат и миграция бизнеса, общий экономический рост.

Перечисленные критерии оценки стран по степени развития инновационной экономики локализованы в отдельных сферах экономики, связанных с инновациями, научными исследованиями и образованием, извлекаемой прибылью и общим экономическим потенциалом. Они не учитывают такие объективные факторы экономического развития, как природно-географические и климатические условия, профессиональная квалификация и трудовой потенциал населения, наличие, размещение и состояние основных производственных и непроизводственных фондов, их пригодность для инновационных преобразований. Без учета этих критериев оценку эффективности затрат на инновационное развитие нельзя считать объективной, также нельзя определить общую стратегию перехода отдельных стран на путь инновационного развития, поскольку начальный исходный уровень затрат в структуре национального внутреннего валового продукта различен. В зависимости от этого инновационные технологии могут быть подготовлены и внедрены с наибольшей отдачей либо в производственно-технологическую, либо в организационно-обеспечивающую сферы экономики. В любом случае снижение затрат в организационно-обеспечивающей сфере экономики способно значительно повысить общую экономическую эффективность и инвестиционную привлекательность страны.

Конкурентоспособность стран в глобальном мире определяется во все исторические времена соответствием размещения производительных сил природно-климатическим условиям, ресурсной базе, географической ситуации и распределению потребительских внешних и внутренних рынков. Влияние на конкурентоспособность стран может оказать политическая ситуация и организационная структура экономики. Поэтому инновационные разработки должны включать в себя не только технологические новации в материальном производстве продукции и структуре услуг, но и инновационные принципы и приемы пространственной организации всех сфер жизнедеятельности общества. Отсюда следует, что переход к инновационному развитию для каждой из стран будет связан с эффективным использованием собственных внутренних и внешних ресурсов экономического роста и с минимизацией факторов негативного влияния как природно-географической ситуации, так и сложившейся в силу разных причин высокой затратности организационной структуры экономики и размещения производственного потенциала, не соответствующего на данном историческом этапе требованиям и условиям эффективности и конкурентоспособности.

В этом свете, при определении стратегии инновационного развития экономики стран, которые заинтересованы в таком развитии, необходимо учитывать их природно-климатические и экономико-географические условия, состояние и распределение ресурсной базы и основных фондов производственного и гражданского назначения, возможности и направления наиболее эффективного развития.

Для стран с высокой степенью концентрации производительных сил в благоприятных и относительно благоприятных природно-географических условиях приоритетным направлением инновационного развития будут разработка и внедрение новых

ресурсосберегающих технологий и экономичных процессов природопользования, развитие информационных технологий и услуг, поиск новых организационных форм и финансовых механизмов экономического роста, охраны и восстановления окружающей среды.

Для стран с неблагоприятными и суровыми условиями развития экономики кроме перечисленного целесообразно сосредоточиться в области технологических нововведений на минимизации трудоемкости технологических процессов и структуры производства, сокращении энергетических и транспортных затрат, на рациональном перераспределении производительных сил и формировании внутренних общенациональных и региональных потребительских рынков, на внедрении технологических процессов с высокой долей прибавочной стоимости. При этом эффект от простого географического перераспределения производительных сил и модернизации организационной структуры экономики, связанный со снижением суммарной доли затратной части в общей стоимости производимой продукции и предоставленных услуг, может быть достаточно большим и характеризовать задачи первого этапа перехода к инновационной экономике. Без решения этих задач внедрение технологических инноваций в материальном производстве окажется недостаточно эффективным, а значит, получаемый прибавочный продукт будет нивелироваться высокой стоимостью текущих затрат в сохраняемой структуре устаревшей пространственной организации экономики.

Экономический потенциал человечества исторически сосредоточен в высокоурбанизированных зонах в виде крупнейших конурбаций, городских агломераций, мегаполисов, крупных, больших и средних городов и городских индустриальных и экономических центров. Эти зоны сосредоточения экономического роста сложились в основном в Северном полушарии между 30° и 50° СШ. В полосу урбанизационного развития попадают южные территории Канады, Соединенные Штаты Америки, частично Мексика, вся Центральная Европа и Ближний Восток, Центральная Азия, северная часть Китайской Народной Республики, Япония. Наилучшие условия для реализации экономического потенциала средних широт обеспечиваются на территориях, близко расположенных к Тихому и Атлантическому океанам и Средиземному морю. Великобритании, Ирландии и Скандинавии помогает теплое течение Гольфстрим. В этих зонах с благоприятными природными условиями показатели инновационной экономики могут определяться в технологической сфере материального производства и индустрии информационных услуг.

Из всего перечня стран, реализующих в большей и меньшей степени имеющийся потенциал развития инновационной экономики, по своим природно-климатическим характеристикам и географическому положению, ресурсному насыщению только Канада может рассматриваться в качестве образца организационной структуры и пространственного распределения экономики, который целесообразно реализовать на просторах Российской Федерации. Канада имеет примерно в 1,5 раза меньшую территорию, чем Россия и примерно в 4 раза меньшую численность населения. Однако по инновационному рейтингу среди крупных мировых держав Канада находится на 6-м месте, а Россия на 16-м. Для Канады так же, как и для России, характерно сосредоточенное развитие экономики в южной полосе страны с высокой долей урбанизированных территорий в восточных и западных приморских областях. Вместе с тем степень концентрации экономического потенциала в урбанизированных зонах Канады выше, чем в России, а численность населения, занятого в добывающих секторах экономики и размещенного в неблагоприятных и суровых природно-климатических условиях, значительно ниже, что делает экономику Канады более эффективной. Это отражается в более чем 3-кратном превышении удельного показателя канадского ВВП над российским (табл. 1).

Структура ВВП России и Канады (в %)

Таблица 1

Отрасли экономики	Первичный сектор				Вторичный сектор				Третичный сектор							ВВП	
	Сельское хозяйство	Рыболовство	Лесоводство	Всего	Обрабатывающая промышленность	Строительство	Добывающая промышленность	Всего	Различные услуги	Финансовые услуги и услуги по недвижимости	Оптовая и розничная торговля	Транспорт и связь	Правительственные услуги	Инфраструктурные услуги	Всего	В целом, трлн. USD	На душу населения, USD/чел.
Россия	3,3	0,2	0,4	3,9	15,2	6,5	10,9	32,6	9,5	16,1	19,6	8,2	6,6	3,5	63,5	2,1	15
Канада	2	0,5	0,5	3	18	5	4	27	22	19	11	9	6	3	70	1,8	52

Распределение добавленной стоимости между отраслями экономики Российской Федерации показывает, что производственно-техническая сфера почти в 4 раза уступает организационно-обеспечивающей, включая строительство, т.е. добавленная стоимость, полученная в отраслях потребления, делает основной вклад в ВВП страны (табл. 2). Поэтому внедрение инновационных технологий в организационно-обеспечивающих отраслях экономики для Российской Федерации может дать значительный эффект, учитывая географическое положение и природно-климатические условия страны.

Для Российской Федерации, вся система расселения которой лежит между 50° и 60° СШ, в современных условиях приоритетными задачами инновационного развития можно считать задачи рационального и комплексного природопользования, преобразования структуры пространственной организации производительных сил и охраны окружающей среды (рис. 1).

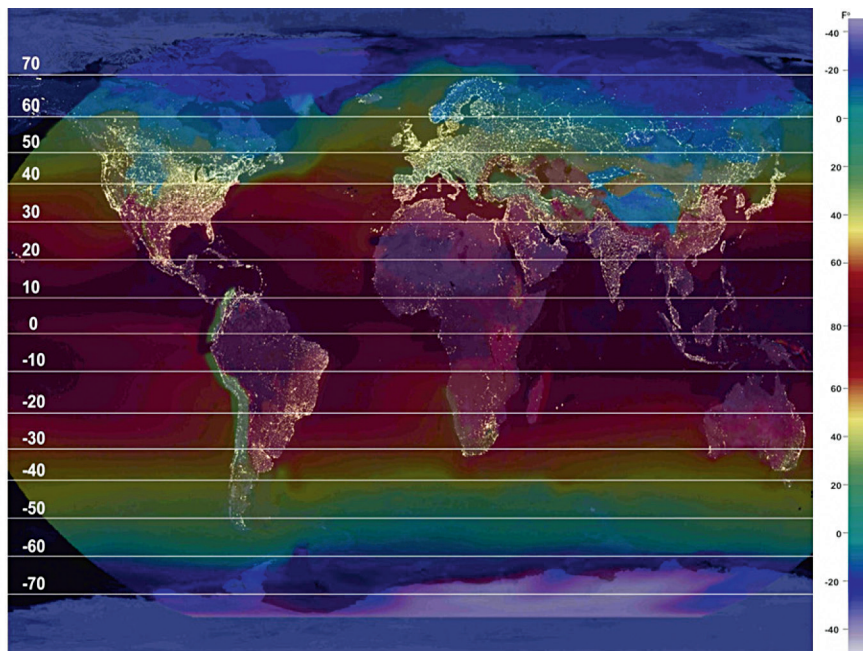


Рис. 1. Распределение среднегодовых температур и зон урбанизации

Эти задачи формируют требования к развитию теории и практики градостроительства как специальной отрасли экономики, обеспечивающей условия ее сбалансированного и устойчивого развития. Они решаются на национально-государственном, региональном и локальном уровнях пространственной организации производительных сил и рынков сбыта товарной продукции и услуг. Решение этих задач нуждается в переосмыслении нормативно-методической базы в области территориального (пространственного) планирования, функциональной организации и зонирования территорий, размещения и строительства объектов различного как производственного, так и гражданского и специального назначения.

**Добавленная стоимость по отраслям экономики
Российской Федерации в % к общему итогу по данным 2010 г.***

Таблица 2

Сфера экономики	Отрасли экономики	Федеральные округа								Российская Федерация в целом
		Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный	
Производственно-технологическая сфера	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	2,3	2,5	11,7	14,6	5,8	2,3	6,4	3,7	4,2
	Рыболовство и рыбоводство	0,0	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	2,8	0,3
	Добыча полезных ископаемых	0,8	7,7	2,0	0,8	12,3	33,0	13,6	24,7	10,5
	Обрабатывающие производства	16,6	21,6	16,2	9,0	23,0	15,7	22,0	5,6	17,7
	В целом по производственным отраслям:	19,7	32,5	30,0	16,5	41,1	51,0	42,0	36,8	22,7
Организационно-обеспечивающая сфера	Строительство	4,6	9,2	11,5	12,8	6,8	7,1	5,6	12,2	6,9
	Производство энергоресурсов, коммунальные услуги	6,7	6,0	4,7	5,1	6,3	4,4	5,7	5,1	5,9
	Торговля, общественное питание, ремонт транспортных средств и бытовой техники, гостиницы	31,5	15,2	18,2	24,3	14,9	11,8	12,7	11,0	20,3
	Транспорт и связь	9,5	11,1	13,1	8,9	10,2	9,1	12,2	13,4	10,5
	Образование	2,7	3,4	3,6	5,3	3,3	2,0	3,7	3,5	3,1
	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3,5	4,7	4,8	5,6	3,7	2,8	4,3	4,2	3,8
	Государственное управление, обеспечение безопасности, социальное страхование, финансовая деятельность	5,3	6,2	6,7	9,5	5,3	3,6	6,4	7,7	5,6
	Операции с недвижимым имуществом, аренда и услуги	16,5	11,7	7,4	4,0	8,4	8,2	7,5	6,1	11,2
	В целом по отраслям потребления:	80,3	67,5	70,0	83,5	58,9	49,0	58,0	63,2	77,3
Итого		100	100	100	100	100	100	100	100	100

* По официальным данным Федеральной службы государственной статистики (РОССТАТ).

Сегодня перед экономикой и социальной сферой России стоит задача радикальной модернизации и повышения структурной эффективности инвестиционной составляющей национального хозяйства.

Формирование развитой инновационной системы определено президентом Российской Федерации как главное направление решения поставленной задачи. Основные государственные усилия в области внедрения инновационных технологий сосредоточены в перспективных отраслях промышленности и наукоемких сферах производства. Градостроительная деятельность напрямую не стоит в первом ряду инновационно-технологических отраслей народного хозяйства, однако также скрывает в себе огромный потенциал повышения социальной и экономической эффективности России.

В области градостроительства продолжает действовать устаревшая система консервативных отраслевых технических документов, правил, норм и стандартов, не ориентированных на комплексное и эффективное природо- и землепользование, а также на эффективное использование созданной и формируемой материально-производственной среды.

В настоящее время развитие законодательной базы градостроительной деятельности локализовано в направлении разграничения полномочий и ответственности субъектов градостроительных отношений, процедур подготовки проектных решений, увязки с земельным, водным и лесным законодательством. В сфере технического регулирования градостроительство сегодня остается одним из самых консервативных институтов национального хозяйства. Методики градостроительного проектирования и нормативная база опираются на разработки 60–70-х годов XX века. В них не предлагаются и не рассматриваются возможности внедрения современных инновационных технологий в процессы комплексной модернизации материально-пространственной среды жизнеустройства российского общества. Задачи совершенствования территориальной организации государства, отдельных регионов и структуры населенных мест ждут своего решения.

По своей сути градостроительство является и будет сохраняться как самая материально-ресурсно- и трудоемкая часть экономики страны, определяющая уровень затрат в коммунальном хозяйстве, энергетике и транспортной системе. Принципы и методы градостроительного освоения территорий определяют общий уровень благоустройства и комфортности среды жизнедеятельности населения и в конечном счете – социальную и экономическую эффективность России в глобальном мире.

ЭКОЛОГИЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО – СОЦИАЛЬНОЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ БИОСФЕРЫ

ВВЕДЕНИЕ.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ.

В.И. Вернадский определил человечество как мощную геологическую силу, значение и природо-преобразующая роль которой возрастают год от года и от столетия к столетию. Формирование материально-пространственных условий жизнедеятельности человеческого общества в процессе социальной эволюции охватывает все большие части земной поверхности, приповерхностные слои литосферы, атмосферы и гидросферы. Ведется выборочное использование околоземного пространства, изучение космоса, океанических глубин и земной коры. Можно видеть исторически устойчивую тенденцию расширения пространства, так или иначе, в большей или меньшей степени вовлекаемого в процесс хозяйственной и научно-исследовательской, бытовой деятельности человеческих сообществ [11].

Анализ космических снимков Земли, проведенный американскими исследователями, еще во второй половине XX века показал, что только на 1/3 части суши пока не обнаруживается сколь-нибудь заметных следов хозяйственной деятельности. Другие общие географические источники относят половину всех ландшафтов к культурным, т.е. в значительной степени измененным человеком. Не является исключением из общепланетной тенденции и Россия [8].

Этот факт иллюстрирует, с одной стороны, объем хозяйственной деятельности и преобразования природы, а с другой – меру ответственности администраций всех уровней за подготовку и принятие решений в области территориального устройства, природопользования и формирования искусственной среды обитания человека. Совокупность локальных трансформаций окружающей среды, количественных и качественных параметров массо-энергообмена внутри биосферы вследствие реализации крупных хозяйственных решений и развития населенных мест приводит к последствиям общепланетарного масштаба [10].

Методология подходов к обеспечению коэволюции природы и общества

Космическое научное видение Земли, перешедшее в практическую плоскость в 60-х годах XX столетия, привнесло в современное обыденное сознание систему представлений о единстве органического и неорганического миров, взаимообусловленности их эволюции. Сейчас уже практически все образованные люди знают о пространственных, материальных и энергетических пределах социального развития, а также о роли человечества в глобальных изменениях состояния биосферы. Расширение экологических движений во всем мире можно рассматривать как проявление социальной установки на поиск форм, методов и механизмов управления качеством окружающей среды в целях создания и поддержания условий для совместной прогрессивной эволюции двух взаимодействующих частей биосферы – природы и общества.

Индустриальное общество активно видоизменяет земную поверхность, приповерхностные слои литосферы, гидрографическую сеть, растительный и животный мир. Оно воздействует также на качество приземной атмосферы, поверхностных вод, вод Мирового океана, на биологическую продуктивность и потребительские свойства растений и животных. Че-

ловечество блокирует одни виды вещественно-энергетических потоков, стимулирует другие, вводит новые техногенные циклы и звенья, меняет направление и мощность миграций.

Современный мир характеризует пространственная разобщенность мест производства и потребления. Эта закономерность справедлива и для природных ресурсов жизнеобеспечения. Так, производителем кислорода является Мировой океан и флора суши, особенно экваториальные и тропические области Земли, леса Евро-Азиатского и Северо-Американского континентов, где процессы фотосинтеза наиболее активны. Промышленное же потребление кислорода в глобальном объеме сосредоточено в умеренных широтах, в основном в северном полушарии, в виде очагов индустриальных, экономически высокоразвитых и урбанизированных районов.

Установить источник сжигаемого в конкретном производстве кислорода практически невозможно. Однако понять, в какой мере человечество вклинилось в природный биогеохимический цикл возобновления атмосферного воздуха в целом, необходимо, а значит, очень важно установление квот потребления таких общепланетарных ресурсов, тем более, что их потребление всегда конкретно по месту и по времени. Ожидается, что международным сообществом должна быть введена система квот потребления экологических ресурсов планеты. Предлагается лимитировать производство энергии, использование природного кислорода, выбросы углекислого газа, применение химических удобрений и гербицидов, других сильнодействующих агентов. Кроме действующих в настоящее время природоохранных соглашений и запрещений на отлов и отстрел отдельных видов животных, сокращение использования химических соединений, уничтожающих озоновый слой, предлагается также ограничить вырубку лесов, строительство крупных водохранилищ, разрушение литосферы горными разработками.

Роль территориального планирования в рациональной управляемой эволюции биосферы

Требование введения экологических ограничений указывает на необходимость предвидения неизбежных изменений в условиях природопользования, которые должны быть учтены при разработке современной градостроительной документации. Проектное моделирование будущих планировочных структур градостроительных объектов следует вести с позиций максимально возможного вписывания технологических процессов природопользования в естественные процессы массоэнергообмена в биосфере. Это условие, как показывает современная мировая практика, выполнимо. Для достижения экологической сбалансированности градостроительных структур необходимо установление пределов антропогенной стимуляции естественных вещественно-энергетических обменных потоков. Знание лимитов по всем видам природных ресурсов важно для проектного моделирования и формирования экологически сбалансированных территориальных структур расселения, энергетического и материального производства, производства продуктов питания, организации рекреационной деятельности, транспортных и инженерных сетей.

Рассматривая эволюцию расселения и преемственность планировочных структур территориальной организации, следует особо отметить историческую неизбежность усиления экологической обоснованности градостроительных решений. Поэтому в теории градостроительства, учитывающей как исторические закономерности, так и региональные особенности урбанизации, прежде всего должна разрабатываться концепция экологически сбалансированного расселения. В рамках этой концепции формируются общегосударственная и региональные стратегии развития региональных форм природопользования и урбанизации, определяются пути совершенствования методологии проектной деятельности, особенности решения конкретных задач преобразования сложившихся и развития новых территориальных планировочных структур [9].

Важнейшим методическим принципом градостроительства должен стать принцип сбалансированного развития, совместной прогрессивной эволюции природы и общества. Этот принцип заставляет по-новому поставить исследования основных вопросов градостроительства: градостроительная политика для отдельных регионов, городов и их структурных элементов; экономические, налоговые механизмы управления урбанизационными процессами, взаимодействие местной администрации и хозяйственных структур; методы формирования самоуправления, стабильных градостроительных систем; методики оценки комплексной социальной и экологической эффективности градостроительных проектов и решений; архитектурные и инженерные приемы улучшения качества окружающей среды и пейзажа; инженерное и транспортное обеспечение поселений.

Современный уровень знаний о закономерностях развития биосферы Земли и взаимодействия ее компонентов свидетельствует о недостаточности простого контроля за соблюдением планировочных и гигиенических нормативов, правильностью определения категорий, размеров и конструкций санитарно-защитных полос, размещением производственных, энергетических, сельскохозяйственных, коммунальных, складских, селитебных, рекреационных, водохозяйственных, лесопарковых и лесоэксплуатационных зон, транспортных и инженерных устройств и сооружений.

Освоение творческого наследия В.И. Вернадского, работ крупнейших отечественных ученых А.Е. Ферсмана, А.П. Виноградова, А.В. Сидоренко, В.П. Казначеева, Н.Н. Моисеева в области практического использования закономерностей развития биосферы Земли дает ключ к раскрытию перспектив развития градостроительства и его природопреобразующей функции. Этим ключом является условие сохранения и улучшения структуры баланса вещественно-энергетических естественных и антропогенных связей в биосфере Земли.

Ограничительным фактором развития природопреобразующей функции градостроительства является сохранение и повышение качества окружающей среды, организованности и устойчивости природных комплексов, обеспечение баланса связей между поступающими, поглощаемыми и отражаемыми естественными и антропогенно обусловленными потоками в биосфере. Это значит, что весь объем антропогенных вещественно-энергетических потоков в биосфере должен быть сбалансирован с ее компенсаторными возможностями. В практическом смысле это означает не только необходимость, но и единственную возможность компенсации урбанизационной и хозяйственной деятельности развитием высокопродуктивных форм растительности и улучшением качества почв, т.е. тех сред, в которых возможен процесс нейтрализации дополнительно привнесенных в биосферу объемов энергии, органических соединений и минеральных веществ.

Обеспечение условий полного экологического баланса в пределах территориального природно-антропогенного комплекса (ТПАК) требует резервирования естественных или формирования специальных компенсаторных зон [7].

Географические условия места и климат определяют состав почв, фито- и биоценозов, при этом наличие и движение водных ресурсов оказывается важнейшим признаком классификации природных образований и геохимической активности естественных миграционных процессов.

Сохранение и улучшение вещественно-энергетической сбалансированности, организованности и устойчивости биосферных процессов в целом предполагает определение лимитированных значений потоков вещества и энергии, поступающих в результате хозяйственной деятельности в биосферу. Способность природного территориального комплекса к восприятию и компенсации антропогенных воздействий можно определить, как его градоэкологический потенциал в энергетической и ресурсной областях. На высших уровнях проектирования градоэкологический потенциал показывает экологические воз-

возможности развития народнохозяйственного комплекса, на низших – уточняет объем и состав привлекаемых экологических ресурсов.

Комбинация видов освоения пространства, связанных с жизнедеятельностью человечества, в современных условиях выражается через функциональное зонирование земной поверхности и изменение ее качественных, а иногда и количественных характеристик. Если абстрагироваться от многообразия конкретных форм использования пространства в каждом отдельном случае и выделить только общие родовые признаки классификации земельных участков, то принципиальное их отличие выразится в назначении. Это будут территории, занятые неизменными или слабо измененными природными комплексами (лесами, степями, тундрой, пустынями, горными участками, акваториями, сельскохозяйственными угодьями) и застройкой всех видов.

В процессе социальной эволюции биосферы доля относительно неизменных природных комплексов постоянно уменьшается, а доля так называемых «культурных» и нарушенных ландшафтов безостановочно растет. Особенно активно данная тенденция начала развиваться в период индустриализации и становления постиндустриального общества. С разной скоростью процесс «окультуривания», точнее социализации окружающей среды идет на всех континентах Земли, включая Антарктиду, и в Мировом океане. По мере расширения этого процесса человечество приходит к осознанию необходимости его регулирования и организации управления средопреобразующей деятельностью, поскольку стихийное, бесконтрольное использование природных, в том числе пространственных ресурсов Земли, может лишить будущие поколения людей условий существования. В то же время исторический опыт хозяйственного и градостроительного освоения благоприятных для жизнедеятельности человеческих сообществ территорий на разных континентах показывает возможности локального практически полного преобразования естественной природной среды и замены ее отдельных компонентов, прежде всего растительности, рельефа, и трансформации гидрографической сети на элементы искусственной среды и природные элементы, измененные по форме и по содержанию в результате хозяйственной деятельности. При этом главным условием, обеспечивающим совместное существование – коэволюцию природы и общества, становится технологическое вписывание хозяйственной деятельности в объемы и направления естественных процессов массо-энергообмена в биосфере в границах естественных ниш ее самоорганизации [12].

Формирование ареалов «вторичной» природы является следствием развития цивилизации, которое наблюдается повсеместно, хотя и с разной интенсивностью. Степень «вторичности», а иногда и «третичности» окружающей среды может быть выражена через соотношение ландшафтов внутри каждой природной ниши, образованной устойчивыми миграционными связями – каналами переноса (перемещения) вещества, в том числе биомассы, и энергии.

Основными природными каналами такого массо-энергообмена в биосфере служат водные и воздушные течения, а также локальные геодинамические процессы. Искусственными каналами перемещения вещества и энергии по поверхности Земли становятся элементы транспортных систем, которые во все большей степени берут на себя роль переносчика органического и неорганического вещества и энергетических ресурсов как внутри конкретной природной ниши, так и между этими нишами, в том числе и обеспечивая такой перенос на глобальном уровне, ранее свойственный только океаническим течениям и атмосферным процессам.

Интенсивность обменных процессов в биосфере Земли постоянно возрастает, как следствие и условие социально-экономического развития человечества. Мощностные процессы находятся в прямой зависимости от плотности и параметров элементов естественных и искусственных коммуникационных сетей, направленности и силы потоков,

возможности их осознанного регулирования и ожидаемой или непрогнозируемой реакции биосферы на локальную хозяйственную деятельность.

Таким образом, природная организованность земной поверхности в виде структуры тальвегов и водоразделов, сочетания фаций, урочищ, ландшафтов, местностей, бассейнов и русел стока в результате хозяйственной деятельности и социально-экономического развития человеческих сообществ дополняется искусственной коммуникационной сетью, которая, как правило, расчленяет природные выделы на части, формирует новые границы и даже барьеры на пути естественных миграционных потоков, нарушая при этом природные связи на локальном уровне и образуя новую плановую структуру территории.

Являясь общей закономерностью пространственного развития человечества, повышение плотности коммуникационной сети на локальных, региональных и континентальных уровнях может рассматриваться и использоваться как инструмент управления миграционными процессами в биосфере и как средство их усиления в целях обеспечения условий социально-экономического устойчивого и экологически безопасного развития. Искусственное преобразование коммуникационных сетей, их переплетение, замены одних русел на другие, трансформация мощностных характеристик и направлений, исчезновение отдельных и появление новых элементов этих сетей вследствие хозяйственной деятельности являются либо самостоятельной целью, либо побочным результатом плано-проектной деятельности, которая объективно требует экологической оценки принимаемых решений.

Параметры, направления и объемы перемещения биомасс и неорганических веществ в виде сырья или продукции, производство и передачу энергетических ресурсов из одних природных ниш в другие во все возрастающих объемах необходимо рассматривать как одну из главных экологических задач планирования социально-экономического развития административных образований, регулирования масштабов и выбора технологий природопользования, оптимизации отраслевой структуры хозяйства. Эта задача требует для своего решения построения балансов вещественно-энергетических миграционных потоков, сопоставления изымаемых и привносимых объемов вещества и энергии с компенсационным градоэкологическим потенциалом природных комплексов, вовлекаемых в данные технологические обменные процессы. Сложность решения такой задачи определяется сочетанием локальных, региональных, континентальных и глобальных искусственных и естественных переносов вещества и энергии, необходимостью для каждого конкретного участка земной поверхности устанавливать допустимые объемы изъятия и добавления масс органического и неорганического вещества, энергетических мощностей различных видов.

Баланс производства и потребления в системах глобального, континентального, регионального и местного массо-энергообмена обеспечивает условия устойчивого и экологически допустимого развития социотехнических систем, основанных на актуальных для данного исторического периода технологиях природопользования. Такой баланс достигается путем включения компенсационных механизмов, вовлекаемых в процесс массо-энергообмена территорий и акваторий.

Возможность обеспечения условий сбалансированного развития социотехнических систем зависит от принятых технологий природопользования и определяет зону распространения антропогенного влияния на компоненты природной окружающей среды, степень изменчивости их характеристик в пространстве и во времени. Границы такой зоны теоретически можно установить по тем природным комплексам, где параметры компонентов окружающей среды возвращаются к фоновым значениям. Практически, однако, целостно и единообразно решить такую задачу можно только условно с известными допущениями, как в пространстве, так и во времени.

Предположительно объективными индикаторами зоны антропо-техногенного влияния объектов искусственного генезиса на природные комплексы могут служить формируемые этими объектами тепловые шапки – зоны загрязнения снежного покрова и его более быстрого схода, деградации растительности и аномальной для данной местности смены ее видов. Внутри зоны антропо-техногенного влияния природные комплексы испытывают неординарные энергетические, органические и неорганические нагрузки, изменяющие их состояние.

Нерегулируемое «стихийное» расширение таких зон, их спекание в совместные ареалы создают условия для региональных, континентальных и глобальных изменений биосферных параметров. Таким образом, экономическое развитие, которое объективно связано с преобразованием окружающей среды, нуждается в плановом и научно обоснованном регулировании со стороны национальных органов управления и международных организаций. Требование обеспечения условий совместной управляемой эволюции природы и общества должно выполняться на всех уровнях пространственной организации социотехносферы от обустройства единичных объектов до развития глобальных систем.

Задачи и механизмы пространственного планирования социальной эволюции биосферы.

С одной стороны, требование коэволюции природы и общества приводит к необходимости технологического прогресса в области природопользования, а с другой – к объективному развитию планово-прогнозной, научно-исследовательской и проектной деятельности по созданию благоприятной материально-пространственной среды, сочетающей искусственные и природные компоненты и процессы. В этом свете необходимость регулирования и управления процессами преобразования окружающей среды становится объективным ограничителем рыночных отношений, заставляет признать факт общечеловеческой, даже не национальной, а наднациональной ценности природного потенциала биосферных комплексов. Движение в этом направлении определяет содержание научного моделирования естественных и антропогенных изменений биосферных миграционных процессов на глобальном, континентальном, региональном и локальном уровнях, а также поиск проектных механизмов обеспечения, сбалансированного и коэволюционного развития природы и общества.

Круговорот воды в природе является основой сложнейшего механизма взаимовлияний и взаимосвязей между компонентами природной среды. Вода, ее состояние и движение могут служить признаками общности ландшафтных элементов. Поэтому бассейны стоков наилучшим образом подходят для выделения устойчивых природных комплексов. Они имеют необходимую уровневую иерархическую структуру, относительно самостоятельность элементов, концентрированные и организованные связи с бассейнами более высоких рангов. Внутри бассейна на ландшафтном уровне и ниже наблюдается устойчивая общность компонентов природной среды, геологического строения, рельефа, почв, растительности, микроклиматических условий, животного мира, а также направленность и жесткость существующих внутренних связей [8].

Структура хозяйственной деятельности в пределах ТПАК отражается в распределении и размерах функциональных зон. Каждая из этих зон обладает своими физическими характеристиками и определяет величины и направления антропогенно обусловленных веществонно-энергетических миграционных потоков.

Следовательно, физическое проявление природопреобразующей функции градостроительства заключается в изменении ландшафтных и климатических характеристик среды, определяемых качественным состоянием, поглощающей, отражающей и излучающей способностями и величинами каждого функционального элемента поверхности. В упрощенном виде это означает, что возможность изменения мощности потока антропогенно

выделяемой энергии в ТПАК связывается с тем изменением степени отражения солнечной радиации, которое является прерогативой градостроительства как средства территориальной организации общества.

Изменение качества земной поверхности определяется сменой функционального использования территории, требующей реорганизации пространственно-средовых условий. Исходная плановая структура территории, включающая как природные оси и границы, так и искусственно привнесенные и преобразованные элементы, в результате реализации градостроительных решений превращается в новую плановую структуру. Отсюда следует, что в соответствии с общей тенденцией эволюции биосферы к физико-географическим задачам градостроительного проектирования можно отнести разработку моделей преобразования плановой (ландшафтной) структуры местности в направлении увеличения сложности ее организации и обеспечения как можно более высокой продуктивности экосистем компенсаторных зон, связанных с ростом их поглощающей и репродуктивной способности. Это значит, что проектируемая плановая структура территории должна быть более развитой и сложнее организованной, чем исходная.

При этом наибольшая дробность плановой структуры территории определяется минимальной величиной ее элементов, при которой они сохраняют необходимое функциональное качество и компенсаторную способность. Очевидно, чем продуктивнее площадка, тем меньше может быть ее величина. На этой основе возможна принципиальная замена естественных процессов преобразования энергии и веществ в биосфере искусственными технологическими циклами, когда последние в экономическом отношении более эффективны. Таким образом, задачами градостроительного проекта при сохранении общей тенденции развития биосферы Земли и повышении устойчивости экосистем являются: последовательное усложнение организованности биосферного комплекса путем иерархической соподчиненности и разветвленности плановой структуры при использовании границ природных естественных и антропогенных измененных ландшафтов, а также рост градоэкологического потенциала территории за счет изменения качественных характеристик земной поверхности и повышения продуктивности компенсаторных экосистем [1].

Принципиальной основой моделирования устойчивой антропо-техногенной и природной системы в биосфере является баланс видов использования земной поверхности и их структурная организация в сочетании с миграционными каналами разной мощности и генезиса. На этой базе может формироваться методология проектно-планового обеспечения условий устойчивого и сбалансированного развития природно-социальных систем сначала на локальном, затем на региональном и, наконец, на континентальном и глобальном уровнях последовательного и планомерного ноосферогенеза в его очаговой (точечной), поясной (линейной) и зональной (сетевой) формах (рис. 2). Механизмы ноосферогенеза должны подавить и ограничить амбиции рыночной конъюнктуры в пользу цивилизованного и взвешенного технологического развития человечества во все более возрастающих масштабах и охватывающего все большие пространства, обеспечивая необходимые земные, а в будущем и неземные условия его существования.

В такой ситуации перед территориальным планированием должны быть поставлены новые задачи эффективного и рационального распределения функциональных видов землепользования и организации планового рисунка земной поверхности. Среди видов земной поверхности отличные друг от друга физические характеристики в конкретных условиях проектной деятельности дают естественные растительные сообщества, акватории, сельскохозяйственные угодья и застройка населенных мест, производственные и энергетические объекты. Эти виды земной поверхности отличаются фактически цветом, поглощающей и отражающей способностью по отношению к естественным и техногенным энергетическим

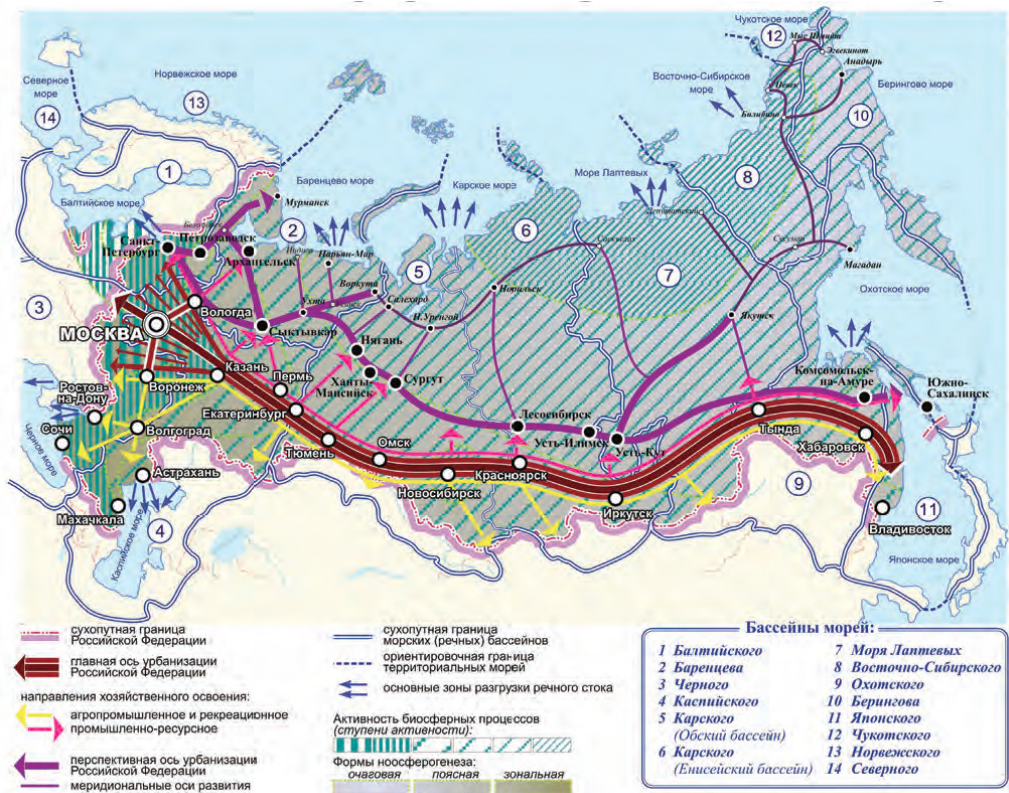


Рис. 1. Ноосферная организация Российской Федерации

потокам, а также другими характеристиками и параметрами, в совокупности определяющими роль каждого элемента земной поверхности в массо-энергообмене в биосфере.

Средством достижения проектной цели становится изменение границ элементов плановой структуры, качественного содержания и величины биосферных миграционных процессов.

Важнейшей объективно фиксируемой характеристикой любого элемента плановой структуры территории является величина альbedo поверхности – показателя отражения светового потока. Так, по степени увеличения процента отражения солнечной радиации может быть представлен следующий ряд функциональных видов подстилающих поверхностей, %: акватории – 2–6, свежеспаханные поля, черноземы – 11, древесная растительность – 10–18, включая хвойный лес – 12, травяной покров – 18–20, открытая глинистая почва, застройка – 29–31, песчаные пляжи – 34–40, лед (в зависимости от смоченности и заснеженности) – 30–70, свежесвыпавший снег – 80 [5].

Рассматривая отражательную способность каждого функционального участка как его объективную исторически конкретную характеристику наряду с величиной, конфигурацией, структурой и текстурой, градостроительное проектирование получает возможность создания модели вариантов прогнозируемой организации территории, соответствующей конкретно-временному состоянию и содержанию природно-антропогенного комплекса. При теоретической неразработанности вопроса определения отдаленных последствий возможного и желаемого изменения суммарного (усредненного) альbedo проектируемой территории целесообразно ввести в практику работ требование сохранения (не увеличения) совокупной отражательной способности местности для обеспечения константности регионального и континентального энергетического баланса.

Следовательно, оптимальное сочетание ландшафтов разных видов способно создать экологически устойчивые и сбалансированные системы, обладающие потенциалом компенсации антропо-техногенных воздействий на окружающую среду. Размерность таких систем имеет тенденцию к расширению и сращиванию в «культурные» ландшафты, в пределах которых регулируемые потоки массо-энергообмена не будут выходить за допустимые качественные и количественные параметры.

Таким образом, одной из важных задач территориального планирования становится проектное моделирование и обеспечение сбалансированного сочетания застраиваемых территорий, лесных массивов, сельскохозяйственных угодий и акваторий. Соотношение этих видов землепользования между собой должно определяться исходя из конкретных природных и климатических условий местности, возможностей компенсаторного потенциала почвы, растительности, водной и воздушной среды. Оно также зависит от принятой технологии природопользования, энерговооруженности и эффективности технологических процессов в производственном секторе, сельском хозяйстве, энергетическом комплексе, на транспорте и в коммунальной сфере [1].

Очевидно, что чем выше очищающие способности атмосферы, водной среды, растительности, микроорганизмов и животного мира, тем меньшие ландшафтные выделы будут задействованы в виде компенсаторных зон восприятия конкретных объемов антропо-техногенных нагрузок. В этом же направлении действует технологический прогресс, который повышает безотходность производственной деятельности, коммунально-бытовых услуг, энергетики и транспорта. В совокупности данные условия и тенденции определяют неравномерную структуру размещения и условия роста человеческой популяции на земном шаре.

Создание условий для распределения и роста численности населения, его производственной деятельности в разных природных нишах Земли неизбежно выйдет на ведущий план среди задач территориального планирования уже в недалеком будущем. В современной ситуации можно для каждой природохозяйственной зоны установить допустимые соотношения между

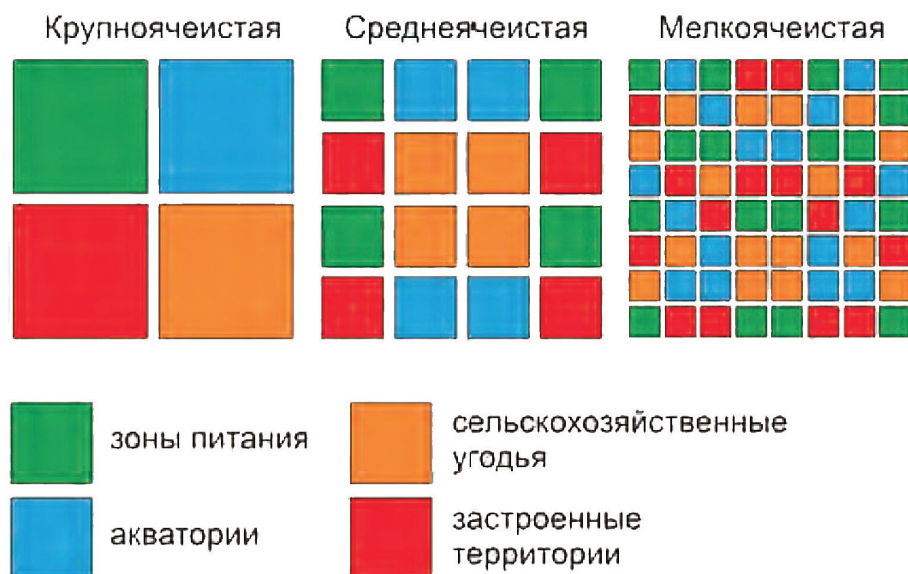


Рис. 2. Модели простой и сложной организации природно-антропогенного комплекса

застроенными, сельскохозяйственными и неизменными природными территориями, которые в свою очередь определяют проектные балансы устойчивой функциональной организации в документах территориального планирования конкретных местностей.

Однако кроме общего балансового соотношения функциональных видов использования земной поверхности не менее важное значение для устойчивости социально-экономического развития и экологической безопасности формируемых социотехнических систем имеет структура планового рисунка территории. Ее способность дробить функциональные ландшафты на отдельные ячейки может создавать многообразные комбинации из одних и тех же видов землепользования, в целом повышая общую устойчивость системы (рис. 2). Предельными наименьшими параметрами каждой ячейки должны быть определены ее характеристики, при которых данная ячейка ландшафта сохраняет свои качества и роль в системе, остается эффективным производителем биоресурсов. Очевидно, что чем выше продуктивность и энергоемкость ландшафтных выделов, тем более густая сеть миграционных каналов может быть выявлена и обустроена в пределах данной территории и тем выше будет общая плотность сети ее планового рисунка.

В практическом смысле это условие означает, что в процессе проектирования на фоне увеличения дробности планировочной структуры необходимо сохранение баланса отражательной способности местности. Этот баланс должен достигаться оптимизацией функциональной структуры территории размещения лесных (озелененных), сельскохозяйственных, застроенных зон и акваторий.

Совокупность представленных в логической форме условий открывает перспективы совершенствования не только поиска и выбора решений территориальной организации любого народнохозяйственного комплекса, но и достижения большей гармонии во взаимоотношениях общества и природы.

Наложение этих условий на бассейновую основу выделения объектов территориального проектирования значительно суживает рамки их действия. Необходимость обеспечения устойчивого поверхностного и подземного стока выступает существенным ограничительным фактором землепользования.

Задачи социально-экономического развития административных образований разного уровня, обосновываемые и отображаемые в территориальном планировании, необходимо сопровождать предложениями обеспечения адекватного роста компенсаторного потенциала в виде акваторий и массивов растительности, в том числе болотных угодий, компенсирующих текущие и планируемые техногенные воздействия и потребляющие избыточные энергетические выбросы. Для этого в территориальном планировании следует расчетным путем и планировочно определять такие компенсационные зоны. Они должны состоять из целостных природных комплексов и входить, как правило, в один бассейн стока с урбанизированными и сельскохозяйственными ландшафтами, являющимися источниками антропо-техногенных воздействий на окружающую среду.

Понятно, что соотношение ландшафтов, сохраняющих и воспроизводящих компенсаторный потенциал, и ландшафтов, его использующих, как в полной мере, так и частично, будет зависеть от продуктивной способности компонентов природной среды в конкретных географических условиях, то есть от тепло-влажностных характеристик местности, общей продуктивности компонентов биосферы.

Важным свойством формируемого природно-антропогенного комплекса является его биоразнообразие. Чем выше биоразнообразие, тем более устойчивым к антропо-техногенным нагрузкам оказывается природный комплекс в целом. В связи с этим природохозяйственные зоны, базирующиеся на естественных растительных сообществах, определяют предельные параметры возможной в текущий период урбанизации, характер распределения и экологически допустимые величины населенных мест, условия их дислокации [14].

Взаимосвязь между активностью биосферных процессов, плотностью и формами расселения доказана исторически и увязана с научно-техническим прогрессом в области природопользования и энергетики. Следовательно, продуктивность биосферы в конкретных бассейновых иерархически структурированных нишах определяет принципиальное назначение и объемы антропогенной нагрузки разных частей бассейна речного стока. Поэтому возможности экологически допустимого социально-экономического развития территорий разных речных бассейнов и их частей будут различными для рек полярной и экваториальной меридиональной ориентации и в целом отличными от рек, текущих в широтном направлении.

Экваториальная направленность рек северного и южного полушарий Земли может обеспечить в зонах питания этих рек восприятие сравнительно ограниченных антропо-техногенных нагрузок в виде небольших населенных мест и сельскохозяйственных предприятий. В зоне среднего течения основного русла соотношение сохраняемых природных территорий с естественным растительным покровом, сельскохозяйственными угодьями и поселениями разных размеров находится в сопоставимых величинах. Нижние течения таких рек проходят по территориям, где антропо-техногенные нагрузки могут быть значительными и даже превосходить по своим объемам компенсирующие свойства сохраняемых в этой зоне не урбанизированных участков бассейна.

Аналогичная модель функциональной организации территорий характерна и для бассейнов стоков широтной направленности, где создаются условия для развития крупных приморских агломераций и урбанизированных зон в районах эстуарий рек данных бассейнов.

Полярная ориентация речных русел и их связность с морями высоких широт, где биосферная активность ресурсного воспроизводства значительно меньше, чем в зонах средних широт и в экваториальной зоне, и, соответственно, где компенсаторный потенциал и самоочищающаяся способность природных компонентов крайне низки, а уязвимость биосферных процессов, наоборот, высока, — заставляют рассматривать верхнюю зону таких бассейнов как территорию экологического покоя с тщательно дозируемыми минимально возможными и абсолютно необходимыми для национальных экономик антропо-техногенными нагрузками. Поэтому модель функционально-планировочной организации таких бассейнов по соотношению сохраняемых естественных участков и окультуренных ландшафтов в каждом поперечном сечении этих бассейнов будет иметь симметричный вид как вверх, как и вниз по течению реки относительно средней части бассейна (рис. 3).

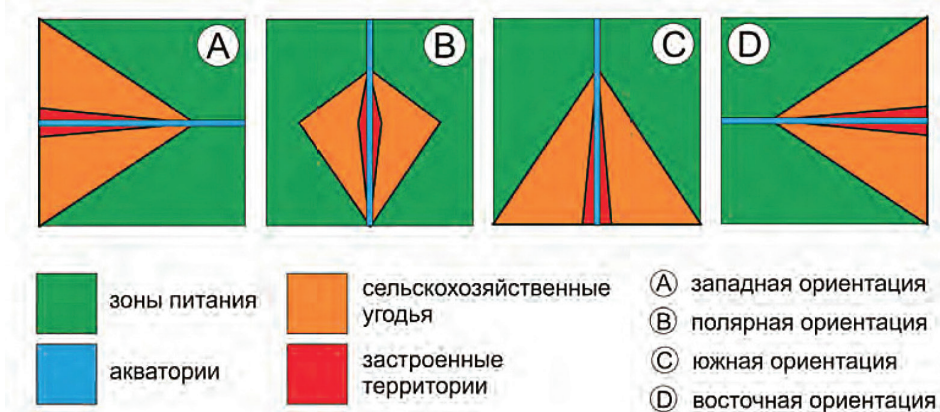


Рис. 3. Модели речных бассейнов в разных географических условиях

Эта модель выводит полярные и приполярные области из зон допустимой урбанизации, определяет их общепланетарное биосферное значение для поддержания жизненных условий в целом, ограничивает сосредоточение урбанизационных процессов средними широтами, где природные условия в равной степени комфортны для проживания людей и ведения ими хозяйственной деятельности и где общий баланс и распределение земельных ресурсов по видам использования играют определяющую роль в структурной организации этих зон. Именно в средних широтах сосредоточен практически весь социально-экономический потенциал Земли, здесь завершаются энерго-производственные циклы, здесь в основном создается и развивается искусственная материально-пространственная среда жизнедеятельности человечества в виде основных фондов различного назначения и преобразованных природных комплексов «вторичного» генезиса.

Так, если в целом по равнинному бассейну в среднеширотных условиях при современном технологическом уровне природопользования требуется резервировать не менее половины его площади для водоохранных, рекреационных и иных экологических целей, то возможности размещения основных функций, определяющих качественные характеристики поверхности, в разных зонах бассейна будут существенно отличаться.

Верхнюю треть бассейна такой реки следует сохранять как зону ее питания. Бассейны рек первого и второго порядка должны иметь только водоохранное значение.

В средней зоне бассейна допускается разнообразное землепользование в сопоставимых пропорциях. Ведущими функциями здесь будут лесохозяйственные (с обязательным лесовосстановлением), рекреационные и агропромышленные при относительно незначительной доле урбанизации.

Нижнее течение реки – это зона преимущественного развития сельского хозяйства, преобладания городской формы расселения, крупных производственных, энергетических и рекреационных комплексов.

Очевидно, что добиваться качественного разнообразия среды необходимо прежде всего в средней и нижней частях бассейна, используя для этого возможности расчленения крупных функциональных зон элементами экологического каркаса территории.

Между функциональной структурой землепользования и условиями испарения поверхностного и подземного стока, а также активностью биосферных процессов существуют взаимозависимости, которые можно выразить как соотношение, регулирующее процессы заболачивания или иссушения территории.

Эти процессы соответствуют увеличению или уменьшению суммарного альбедо поверхности. Они сопровождают любое градостроительное или хозяйственное решение, в конечном итоге характеризуют осуществляемую обществом градостроительную политику.

Распределение зон локализации урбанизационно-хозяйственных процессов и культурных ландшафтов, выделение территорий, воспроизводящих природные ресурсы, и территорий их потребления объективно попадают в область задач территориального планирования на континентально-национальном, регионально-бассейновом и муниципально-локальном уровнях. Действенными инструментами планирования урбанизационных процессов могут выступать два взаимосвязанных механизма: баланс ресурсо-производящих и ресурсо-потребляющих территорий и их структурная организованность коммуникационной сетью [3].

Моделирование функциональной организации территории в целях обеспечения условий устойчивого и экологически безопасного развития в границах природного комплекса речного бассейна для среднеширотных географических зон показывает возможность организации поверхности суши примерно в следующем распределении: 60% – водоохранные, водозащитные и компенсационные неизменные и (или) слабоизмененные уголья раз-

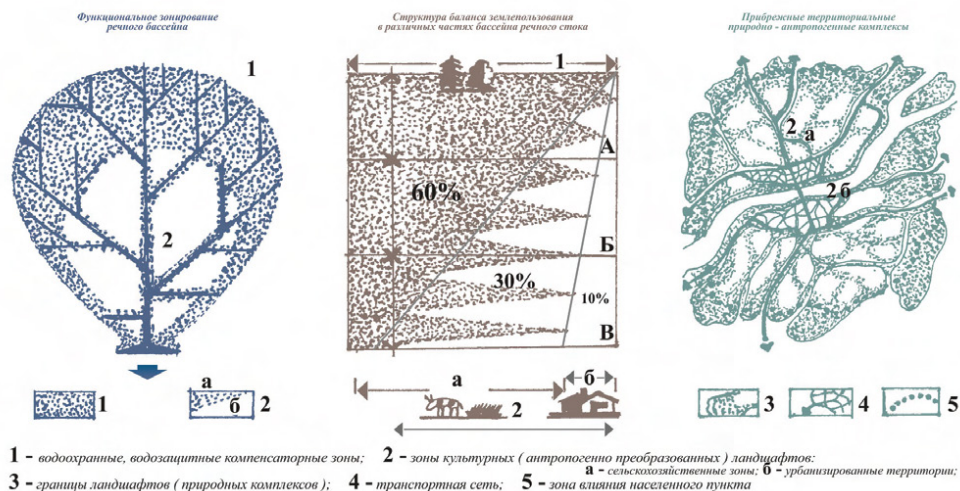


Рис. 4. Модель землепользования в пределах среднеширотного речного бассейна

ного вида и назначения, 30% – сельскохозяйственные территории, 10% – урбанизированные в разной степени и застроенные территории (рис. 4).

Сочетание этих инструментов в документах территориального планирования открывает возможность достигнуть в любом бассейне стока нужного общего балансового соотношения ресурсо-производящих и ресурсо-потребляющих земельных участков и обеспечить усиление экологической устойчивости территории с помощью допустимого для данных условий распределения функциональных ячеек, при которых эти ячейки сохраняют свои свойства, то есть путем повышения показателя разнообразия ландшафта и оптимизации размерности землепользований.

Степень сложности организованности территории с помощью выделенных коммуникационной сетью различных по назначению функциональных ячеек может быть определена как отношение их количества к числу видов использования земельных участков.

Сравнение видов организации функциональной структуры территории показывает возможности ее классификации на крупноячеистые, среднеячеистые и мелкоячеистые типы. Обладая единым общим показателем отражательной способности поверхности, эти типы отличаются степенью разнообразия ландшафтов и соответственно разной степенью устойчивости к технологичным воздействиям и природным негативным процессам.

Очевидно, что допустимые параметры ячеек как ресурсопроизводящих и компенсирующих участков, так и ресурсопотребляющих выделов должны находиться в зависимости от биосферной продуктивности территорий и акваторий в конкретных географических условиях. Эту зависимость можно определить в виде критерия оценки эффективности формирования планового рисунка системы ландшафтных комплексов [6].

Экономика преобразования биосферы

Структурирование земной поверхности с позиций обеспечения экологической устойчивости социо-природных систем несет на себе также признаки экономической организации.

Физическое проявление функционального назначения земельных участков сказывается в их визуальном образе, который отражается в показателе альbedo поверхности, где интегрируются такие объективно фиксируемые характеристики, как ее цветность, фактура и тональность. Несмотря на то что альbedo – величина не постоянная, изменяемая по времени суток и по сезонам года, там не менее средние значения этого показателя устойчиво связываются с отражательной способностью разных типов застройки территорий, разных видов почв и вегетационных пе-

риодов, естественных растительных покровов, разного качественного состава вод, глубины и состояния донного рельефа акваторий, разного состояния сельскохозяйственных посевов. Описывая каждый исходный и проектный выдел территории показателем его суммарного альбеда, можно сравнить данную и ожидаемую ситуации, оценить насколько предлагаемая пространственная организация территории будет сложнее или проще исходной и, соответственно, насколько проектное решение улучшает или ухудшает исходное состояние. Такая оценка в общем упрощенном виде может сравнительно легко переводиться в экономическую оценку эффективности природопользования на каждом топонимическом уровне.

Комбинация земельных участков разных видов в различных соотношениях показывает особенности фаз урбанизации: начальной (аграрной), доиндустриальной, индустриальной (доагломерационной) и постиндустриальной (агломерационной и сетчатой, или зональной). На начальной и доиндустриальной фазах развития урбанизационных процессов они носили очаговый характер, а уже на индустриальной и постиндустриальной фазах развития эти процессы проявляют тенденцию к спеканию и соответственно распространяют негативное антропогенное влияние на значительные территории, охватывающие большие пространства. Поэтому экосистемные услуги в современной ситуации реально оказываются и будут оказываться в перспективе уже региональными и континентальными природными комплексами с использованием локальных, региональных, континентальных и глобальных переносов вещества и энергии.

Каждый земельный участок, входящий в состав функционального ландшафтного выдела, является имущественным объектом и обладает родовыми признаками вещи – полезностью, стоимостью и ценой. Эти признаки не всегда отражают комплексное социальное, экологическое и экономическое значение данного выдела, его количественные и качественные параметры, произведенные улучшения или ухудшения в его состоянии.

Однако соседство земельных участков в единообразной структуре оценки позволяет установить их относительную ценность по отношению друг к другу, а также уровень доходов от использования этих участков и объемы инфраструктурных затрат, необходимые для получения данных доходов. В состав этих затрат входят в том числе объемы экосистемных услуг, потребляемых в процессе жизнедеятельности населения, в производстве, коммунальном хозяйстве и на транспорте. Они представляются в виде доли природных ресурсов, используемой как в целях производства, так и целях компенсации антропо-техногенных нагрузок. Чем беднее компенсаторный потенциал и чем больше земельные платежи за компенсирующие территории, тем дороже будут обходиться ВРП регионов и ВВП страны и тем меньшая часть прибавочной стоимости будет оставаться для инвестиций и развития. В то же время стоимость затрат покрытия экоуслуг может быть снижена путем научно-технологического прогресса в производственно-энергетическом циклах и в транспортном комплексе [13].

Таким образом, стоимость экосистемных услуг и их доля в ВРП, а соответственно и в национальном ВВП, зависят от соотношения потребляющих и производящих эти услуги участков земной поверхности, то есть от величины компенсирующих природных комплексов. Затраты на сохранение, воспроизводство и восстановление компенсирующего потенциала относительно свободных территорий, снижение негативных воздействий на окружающую среду в источниках технических нагрузок в совокупности формируют реальную стоимость экосистемных услуг, которую вольно или невольно через разнообразные экономические механизмы платит общество за свое цивилизованное, а часто и за нецивилизованное, негуманистическое историческое развитие, связанное с активным, и даже чрезмерным, потреблением различных природных, в том числе и пространственных ресурсов [4].

Инструменты изъятия природной ренты в ценообразовании продукции технической и социальной сферы являются тем механизмом, который характеризует объем экосистемных услуг локального, регионального, континентального и глобального уровней. В этом направлении в

силу объективных причин следует ожидать совершенствования теоретической базы экономики в целом и налоговой политики в частности. Собственно, пространство и его природные и социотехнические ресурсы, вовлекаемые в экономическую жизнь человеческих сообществ, являются той платформой, на которой возможно выстраивать справедливые и равноправные, взаимоуважительные социально-экономические отношения как внутри общественных групп, так и между ними, в том числе и на международном уровне.

Выводы. Возможности комплексного и эффективного управления природопользованием

В рамках территориального планирования пространственная организация хозяйственной деятельности и жизнеустройства реально осуществляется через структуру землепользования, то есть через распределение земельных участков, занятых лесными массивами, сельскохозяйственными угодьями, застройкой и акваториями, размещенных в ячейках между природными и искусственными коммуникациями. Сочетание различных видов участков земной поверхности, связывающих и разделяющих их коммуникационных русел составляет физическую сущность территориального планирования, главной социальной задачей которого нужно признать расчетное плановое обеспечение профицита в балансе землепользования между земельными участками, производящими экосистемные ресурсы и участками, где эти ресурсы используются.

В наиболее упрощенной схеме решения этой задачи для каждого уровня территориального планирования, абстрагируясь от влияния дальних переносов вещества и энергии, а также от сезонных и суточных колебаний массо-энергообмена, можно рассматривать отношение сложившейся функционально-планировочной структуры территории к проектному предложению по ее реорганизации. В проектном предложении в целях обеспечения экологического профицита сектора экоуслуг должно быть отдано предпочтение наиболее продуктивным видам компенсационных ресурсов и их рациональному пространственному распределению, которые в совокупности формируют устойчивую функционально-планировочную структуру территории.

Реализация мероприятий в области геофизической оптимизации территориальной структуры бассейнового природно-антропогенного комплекса в современных условиях требует совершенствования экономического механизма управления урбанизационными процессами и природопользованием. Важнейшим звеном этого механизма должно стать социально справедливое установление структуры и величины рентных платежей за пользование природными ресурсами, а также выбор форм стимулирования предпринимательской активности в экологически эффективных направлениях.

Определение рациональной структуры землепользования в пределах всего водного бассейна и его частей служит основой для сравнения с исходной ситуацией и разработки системы мероприятий по регулированию и направлению процессов преобразования окружающей среды. Необходимо выявление и ранжирование участков, функциональное использование которых противоречит организации экологически сбалансированной структуры землепользования, определение величины средств и материальных ресурсов для их трансформации, установление источников получения этих средств и ресурсов, разработка необходимых юридических норм и принятие административных решений.

Таким образом, в структуру рентных платежей должна вмешиваться административная власть, исполняющая волю общества и реализующая его законное право на здоровую и безопасную среду обитания. Этой же цели служит установление квот использования ресурсов, норм природопользования, плотности расселения, предельно допустимых нагрузок на экосистемы. Нарушение этих квот и норм должно повлечь за собой самые решительные экономические санкции.

С экономической точки зрения стоимость экоуслуг обеспечения устойчивого развития социально-технического комплекса в пределах бассейна стока может быть определена суммиро-

ванием единовременных и текущих затрат на сохранение, восстановление и усиление компенсаторного ресурсо-производящего потенциала местности, снижением объемов и улучшением качественных характеристик суммарных негативных воздействий, оказываемых социотехносферой на компоненты окружающей среды.

Таким образом, биосферные задачи территориального планирования сводятся к формированию в целом сбалансированной, иерархически сложно организованной и состоящей из функционально различных земельных участков структуры землепользования, где экономические механизмы рентных платежей и налоговые поступления должны быть адекватны затратам в экосфере и формировать собственную нишу во внутреннем региональном и национальном продуктах.

Проектная организация территории водосборного бассейна предполагает разработку специальной программы улучшения качества окружающей среды и градостроительного развития, установления нормативных ставок земельного налога и рентных платежей за природные ресурсы в различных природнохозяйственных зонах.

Определение цены экослуж, ставок земельного налога и рентных платежей, штрафных санкций за превышение установленных квот природопользования и допустимых норм воздействия на окружающую среду является абсолютно необходимым заключительным этапом разработки градостроительной документации в современных условиях. Природная обоснованность этих показателей и их социальная направленность должны выступать гарантом экологически сбалансированного социально-экономического развития, приращения общественного богатства, роста благосостояния населения, улучшения качественных характеристик окружающей среды.

Литература

1. Актуальные проблемы ландшафтного планирования. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Ред. К.Н. Дьяконов. – М.: МГУ, 2011. – 320 с.
2. Алексеев Н.А., Дроздов А.В. Ландшафтное планирование и конфликты землепользования // Экологическое планирование и управление. – 2006. – № 1. URL: <http://istina.msu.ru/publications/article/4790389/>.
3. Арманд Д.Л. Наука о ландшафте (основные теории и логико-аналитические методы). – М.: Мысль, 1975. – С. 259–260.
4. Бобылев С.Н., Захаров В.М. Экосистемные услуги и экономика. – М.: ООО «Типография «ЛЕВКО», 2009. – 72 с.
5. Герман М.А. Космические методы исследования в метеорологии. – Л.: Гидрометеиздат, 1985.
6. Ландшафтное планирование с элементами инженерной биологии / Ред. А.В. Дроздов. – М.: КМК, 2006. – 239 с.
7. Митягин С.Д. Человек, государство, земля // Российская земельная реформа: земля и собственность / Ред. Т. Чистякова, М. Гэффни. – М.: НИЦ «Экоград», 1995. – С. 189–205.
8. Митягин С.Д. Экологически рациональная модель землепользования в бассейнах крупных рек // Российская земельная реформа. Путь к богатству? / Ред. Т. Чистякова, Т. Гвортни. – М.: НИЦ «Экоград», 1993. – С. 102–117.
9. Модернизация России. Территориальное измерение / Ред. А.А. Нецадин, Г.Л. Тульчинский. – СПб., 2011. – 325 с.
10. Розенберг Г.С. Экологический «передел мира» и «экологические столицы» бассейнов крупных рек // Биосфера. – 2010. – Т. 2. – С. 82–88.
11. Сахаров А.Д. Мир через полвека, 1972 // Вопросы философии. – 1989. – № 1. – С. 27–34.
12. Стоящева Н.В. Экологический каркас территории и оптимизация природопользования на юге Западной Сибири (на примере Алтайского региона). – Новосибирск: СО РАН, 2007. – 140 с.
13. Тишков А.А. «Экосистемные услуги» природных регионов России. – М.: Наука, 2004. – 156 с.
14. Экономика экосистем и биоразнообразие: потенциал и перспективы стран Северной Евразии. Материалы совещания. – М., 2010. – 136 с.

ПРОЕКТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Развитие человеческой цивилизации связано с поглощением урбанизационными процессами все больших участков земной поверхности, что выдвигает требование обеспечить условия для устойчивого развития городов как важнейшего компонента индустриального и постиндустриального общества [21]. При этом под устойчивым развитием населенных мест понимается сохранение и улучшение качеств окружающей природной среды, создание условий для всестороннего развития личности, повышения благосостояния населения и приумножение национального богатства. Следовательно, социальная задача обеспечения устойчивого развития населенных мест разбивается на совокупность мероприятий по расширению систем инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, в том числе комплексного оздоровления среды, инженерного благоустройства, торгового, культурно-бытового и транспортного обслуживания, здравоохранения, общего и профессионального образования, диверсификации структуры трудоустройства и отдыха, сохранения и восстановления качества окружающей среды [1].

Все перечисленные меры в рамках планирования социально-экономического развития страны немыслимы вне соответствующих градостроительных преобразований. Рост жилищной обеспеченности, комфорта среды, расширение градообразующих и градообслуживающих предприятий сопровождается активной инвестиционно-строительной деятельностью в разных отраслях экономики. Эта деятельность связана как с новым строительством объектов различного назначения, так и с реконструкцией сложившейся среды.

Таким образом, обеспечение устойчивого развития населенных мест прямо зависит от активности градостроительных преобразований. При этом эффективность и целесообразность таких преобразований должны определяться в процессе их социально-экологической и социально-экономической оценки. Каждая функция любого земельного участка и любого имущественного комплекса не только требует затрат природных, как возобновляемых, так и не возобновляемых, прежде всего, компенсаторных ресурсов, единовременных и текущих затрат на содержание объекта и поддержание его в рабочем состоянии, но и обеспечивает свою долю общих доходов населенного места и либо участвует в создании, поддержании и расширении условий устойчивого развития, либо нет.

Документы по территориальному планированию любых административных образований и населенных мест, а также проекты планировки территорий городов, разрабатываемые в целях обеспечения условий устойчивого развития поселений, обязательно должны содержать комплексную оценку эффективности градостроительных решений, в том числе социально-экологических последствий их реализации.

Введенное Градостроительным кодексом Российской Федерации понятие «территориальное планирование» для обозначения первой фазы градостроительной деятельности еще не вполне соответствует общемировому процессу «пространственного планирования», который предполагает создание в конкретных национальных масштабах правового поля и системы управления эффективным и устойчивым природопользованием, размещением и развитием элементов отраслевой структуры экономики, сети населенных мест, инженерно-транспортного и энергетического обеспечения территорий.

Однако развитие методологии «территориального планирования» способно обеспечить включение России в этот расширяющийся глобальный процесс, отражающий уровень озабо-

ценности ведущих мировых держав проблемами устойчивого и экологически сбалансированного развития, открывает хорошие перспективы интеграции страны во всемирную систему разделения труда на основе эффективности использования имеющихся природных и социальных преимуществ и ресурсов государства.

Таким образом, территориальное (пространственное) планирование может быть средством обеспечения эффективного и устойчивого социально-экономического развития России, которое предполагает последовательную трансформацию пространственной организации и отраслевой структуры экономики страны. Несоответствие пространственной организации России требованиям рыночной экономики фактически оказалось одной из основных причин острого системного кризиса переходного периода 90-х гг. прошлого века.

Территориальное планирование, следовательно, выступает как важнейшая функция государственного управления на федеральном и региональном уровнях и является приоритетной стратегической задачей местного самоуправления, что прямо вытекает из Указа Президента Российской Федерации № 440 от 01 апреля 1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [25].

Пространственное устройство страны в целом, ее отдельных регионов и населенных мест обуславливает отраслевую структуру национальной экономики, затратность и эффективность процессов образования валового внутреннего продукта (ВВП), степень интеграции Российской Федерации в мировую экономическую систему. В то же время пространственное планирование играет роль государственного обеспечения конституционного права граждан России на здоровую и безопасную среду обитания, иных имущественных прав и экономических свобод населения.

Острая необходимость ускорения темпов социально-экономического развития определяет актуальность разработки национальной стратегии пространственного переустройства страны на базе углубления рыночных механизмов и комплексного использования следующих ресурсов роста:

- выгоды и региональные преимущества геополитической макроэкономической ситуации;
- природный, научно-технологический, производственный, инвестиционный, социальный и экологический потенциал;
- созданная материально-техническая база гражданского, производственного, транспортно-энергетического, коммунального и оборонного назначения.

Цель разработки стратегии пространственного переустройства страны заключается в определении основных направлений государственной поддержки развития отраслей национальной экономики, размещения производительных сил, задач федеральных и региональных органов управления по эффективной пространственной организации подведомственной материально-технической базы и расселения, а также в установлении необходимых и обоснованных объемов и приоритетов развития территориальной, отраслевой структуры и размещения основных фондов в виде объектов капитального строительства, обеспечивающих реализацию государственных функций и задач, в том числе основных параметров и показателей градостроительного и социально-экономического развития регионов Российской Федерации [13].

В процессе разработки стратегии пространственного переустройства страны должны быть решены следующие задачи:

- определение роли Российской Федерации в территориальной организации мировой экономики, установление необходимого и достаточного уровней пространственного распределения национального достояния, требований и параметров устойчивого социально-экономического развития страны;
- проведение комплексного анализа природно-ресурсного и социально-экономического потенциалов страны, их регионального распределения, определение направлений и объемов эффективного использования основных фондов различного назначения и степени допустимого

экологического воздействия на окружающую среду в различных природохозяйственных зонах, выделение приоритетов регионального социально-экономического развития;

- разработка комплексных схем пространственного устройства (территориального планирования) Российской Федерации, отдельных природохозяйственных зон и регионов, связанных с территориальным обеспечением государственных функций федерального и регионального уровней, сохранением экологического равновесия и ведением рационального природопользования, оздоровлением окружающей среды, поддержанием обороноспособности, экологической независимости, социально-политической стабильности, продовольственной безопасности, государственной целостности, транспортно-коммуникационной связности и устойчивости систем расселения, оптимизацией численности и распределения населения, административно-территориальной организации страны.

Разработка стратегии пространственной организации (схемы территориального планирования) Российской Федерации должна заменить Генеральную схему расселения на территории России, обеспечить преемственность ее основных положений с учетом новой геополитической и макроэкологической ситуации, стратегических вызовов первой половины XXI века. Внеотраслевой комплексный характер схемы территориального планирования (переустройства) страны должен дать возможность правительству Российской Федерации определить на прогнозируемый период основные параметры федерального бюджета, плановые показатели для отраслей экономики и социальной сферы, установить национальные инвестиционные приоритеты и задания социально-экономического роста для субъектов Российской Федерации, содержание межбюджетных отношений, структуру и региональные особенности налоговой политики, необходимые экологические механизмы и организационные мероприятия, направленные на оптимизацию территориального устройства страны, сформировать систему федеральных и региональных интересов для учета в территориальном планировании муниципальных образований и отдельных поселений.

Развитие методологии градостроительной деятельности в условиях глобализации процессов природопользования, когда массо- и энергообмен в биосфере во все большей мере оказывается зависимым от неравномерности экономических потенциалов государств, их пространственного распределения и достигнутого технологического уровня промышленного и сельскохозяйственного производств, должно идти в направлении расширения сферы проектного моделирования и решения задач обеспечения устойчивого функционирования территориальных образований [14].

Общая оценка состояния территориального планирования в Российской Федерации

Современное состояние использования земель в России в целом можно охарактеризовать как расточительное и неэффективное. Оно носит явно антирыночный характер и определено фактически бесплатностью предоставлявшихся хозяйствующим субъектам земельных и иных ресурсов. В этом свете закрепление в собственности явно излишних земельных участков, связанное с процессом приватизации народнохозяйственного имущественного комплекса, без надлежащих механизмов и стимулов к их эффективному использованию будет объективно тормозить развитие и противодействовать тенденциям экономического роста. Оформление землепользования в рыночных условиях требует ориентации на удельные отраслевые (функциональные) нормативы доходности, съема продукции и объема услуг, приходящиеся на единицу площади участка. На базе таких нормативов может строиться экономическая политика землепользования для субъекта Российской Федерации и муниципального образования, определяться льготы и стимулы развития предприятий одних отраслей хозяйства и устанавливаться ограничения для других видов в виде повышенных ставок земельных или рентных платежей. Неисполнение нормативных показателей доходности предоставленных участков должно влечь за собой изъятие и функциональное перепрофилирование неэффективно используемых тер-

риторий, а, следовательно, и планировочную реконструкцию системы поселений, отдельного городского организма, уплотнение его ткани.

Социалистический период развития городов России отличался чрезмерной расточительностью землепользования. Некомпактная в целом застройка российских населенных мест сопровождается гипертрофией стоимости развития и поддержания централизованных систем инженерного оборудования, увеличенным объемом внутренних перевозок и их большой дальностью, что не может не сказываться отрицательно на уровне затрат совокупного валового продукта и играет, наряду с другими условиями неэффективной организации хозяйственного комплекса страны, роль ограничительного фактора для роста благосостояния трудящихся.

Населенные места с их развитыми системами инженерного жизнеобеспечения представляют собой концентрацию потенциально опасных объектов, как бы специально изначально подготовленных для развития чрезвычайных ситуаций. Существующая нормативная база пространственной организации населенных мест, казалось бы, должна учитывать и минимизировать риски социальной дестабилизации и техногенных экологических катастроф. Однако это не так. В современных условиях складывается опасная для городов ситуация: функциональная чересполосица экологически опасных объектов, объектов жизнеобеспечения, жилых и общественно-деловых зон, пересечения трасс коммуникаций и излишняя централизация инженерных сетей, недостаточная техническая оснащенность и опасные технологии промышленного производства и коммунального хозяйства, наличие социально-напряженных депрессивных районов, применение экологически опасных, горючих и поддерживающих горение строительных и отделочных материалов, вредных для здоровья людей машин, механизмов, продуктов питания и предметов потребления в совокупности создают сложные условия для эффективного обеспечения безопасности и устойчивости городской среды [14].

В таких условиях практически невозможно исключить возможность образования экологически вредных смесей в воздушной среде из обычных технологических выбросов производственных и коммунальных предприятий, а также средств транспорта.

Химическое и бактериологическое загрязнение водной среды недостаточно очищенными производственными и коммунальными стоками создает реальную угрозу жизни и здоровью людей, как непосредственно через контакт с загрязненными водами, так и опосредованно, в виде накопления опасных веществ в концах трофических цепей.

Изношенность централизованных инженерных систем и оборудования в коммунальном хозяйстве населенных мест только усиливает потенциальную угрозу, содержащуюся в принятой и широко распространенной технологии его организации. Замерзающие города и поселки, отдельные кварталы и дома, аварии на водоводах и канализационных системах, перегрузки электросетей и пожары на трансформаторных подстанциях, в жилых домах и общественных зданиях, складских, производственных и энергетических объектах, способные на длительные сроки создать невыносимые условия жизни для больших групп населения, могут представить промышленность и коммунальное хозяйство как опасную техногенную систему.

Масштабы последствий от вывода из строя коммунальных объектов и частота этих событий заставляют искать приемы и способы снижения рисков аварийности на предприятиях и в централизованных системах инженерного обеспечения поселений, ставят под сомнение их эффективность в целом.

Таким образом, содержание градостроительного проектирования, как на высших уровнях территориальной организации крупных континентальных и национально-государственных природохозяйственных систем, так и на средних уровнях разработки документов территориального планирования муниципальных образований, городских и сельских поселений, в современных условиях все в большей степени должно приобретать черты комплексных вне-отраслевых и надведомственных разработок сбалансированных экологически и экономически обоснованных схем территориальной организации соответствующих администра-

тивных образований. Эти документы становятся базовыми для планов управления этими территориями.

Реализация таких планов должна строиться с учетом закономерностей обеспечения психологически комфортных условий средового восприятия как проектного механизма планировочной организации застройки населенных мест, способного формировать сложно-соподчиненные пространственные системы с заранее заданными архитектурными качествами и обеспечить сохранность историко-культурного наследия, местных памятников природы и ценных ландшафтов.

Разработка на новой теоретической базе комплексных градостроительных программ и моделей устойчивого социально-экономического и экологически безопасного развития и их реализация через планы управления может обеспечить существенный экономический эффект путем оптимизации затрат на поддержание, охрану и восстановление окружающей среды, сокращения транспортных и энергетических издержек, коммунального хозяйства в целом, повышения уровня здоровья и благосостояния населения, его трудоспособности и улучшения условий жизни.

Градостроительный кодекс Российской Федерации

Множественность субъектов градостроительной деятельности, которая является объективной реальностью современной ситуации, определила необходимость правового закрепления их прав и обязанностей. Для Российской Федерации эту задачу решает Градостроительный кодекс [1].

Наверное, нет ни одного законодательного акта Российской Федерации, который бы менялся с такой интенсивностью, как градостроительное законодательство. За последние годы Россия сменила две редакции Закона о градостроительной деятельности и два Градостроительных кодекса. Причем в последнюю редакцию Градостроительного кодекса постоянно вносятся поправки и дополнения. При этом каждая из редакций документа все дальше и дальше отходит от содержания градостроительства и все больше и больше регламентирует процедурные формальные вопросы. Очевидно, что переход от единой государственной собственности на землю к разным формам собственности имущественных комплексов многочисленных владельцев земельных участков потребовал все более детальной разработки технологических схем процессов правового оформления инвестиционно-строительной деятельности. Однако так же очевидно, что такое регулирование имущественных отношений в области организации среды жизнедеятельности российского общества не может обеспечить ни комплексного, экологически безопасного и экономически эффективного природопользования, ни ее высокого эстетического качества.

Градостроительный кодекс провозгласил в качестве основных принципов градостроительной деятельности: обеспечение устойчивого развития территориальных образований, сбалансированного учета экологических, социальных и иных факторов, в том числе соблюдения требований безопасности и охраны окружающей среды, объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, в то же время содержательно не определил механизмов комплексной функционально-планировочной организации государства, регионов и населенных мест [6].

Главное, что не попало в правовую норму Градостроительного кодекса, – это определение цели градостроительной деятельности, без которой территориальное планирование не получает юридически оформленной базы и взаимоувязанного и обоснованного перечня задач научно-проектного обеспечения эффективности капитальных вложений. Градостроительная деятельность по Кодексу выглядит как самостоятельная отрасль национальной экономики, регулирования которой осуществляются не по внешним причинам, а сугубо исходя из внутренней структуры. При этом законодатели не могут сколько-нибудь внятно объяснить, зачем нужна градостроительная документация федерального и регионального уровней, если она только фиксирует существующее или предлагаемое органами управления положение объектов капитального строительства этих уровней.

Так, в статьях о территориальном планировании Российской Федерации отсутствует целый ряд важных положений. В частности, не сформулирована задача обеспечения комплексности территориального планирования, нерешенность которой может спровоцировать конфликт интересов разных отраслей экономики и социальной сферы, связанных с использованием одних и тех же регионально конкретных и ограниченных ресурсов. Нет речи о рациональном природопользовании, об оптимизации структуры расселения, о содержании и главных установках федеральной градостроительной политики. Не сформулированы задачи установления приоритетов природохозяйственной специализации (функционального обеспечения) территорий субъектов Российской Федерации, обеспечения связности и целостности транспортно-дорожной сети, расширения региональной инженерной инфраструктуры, формирования устойчивого экологического и компенсационного каркаса России.

Особенностью Градостроительного кодекса является разделение полномочий и ответственности между уровнями власти и местным самоуправлением. При этом законодателей не смущает, что исчезает территория как единый объект управления. Вместо нее появляются участки для реализации государственных нужд федерального и регионального уровней и участки муниципальной, частной и иной собственности, на которых градостроительную деятельность осуществляет конкретный правообладатель, а функции градорегулирования исполняют соответственно федеральные, региональные и местные органы управления.

Такая система градорегулирования автоматически закрепляет правовую, а значит и функциональную чересполосицу, где объекты федеральной собственности, региональные и инженерно-транспортные коммуникации и объекты вкраплены в ареалы частных и корпоративных земельных наделов.

В Градостроительном кодексе предпринята теоретическая попытка организационно разрешить проблему взаимодействия властей, но практика реальной жизни очевидно окажется значительно сложнее, и можно отчетливо прогнозировать конфликты интересов, как на этапе проектных предложений, так и на этапах строительства и эксплуатации объектов.

Очевидно, что эффективным образом не допустить появления таких конфликтов и отраслевой борьбы за региональные и местные ресурсы можно только на основе сохранения комплексной методологии отечественного градостроительства, когда в проектном процессе с научных позиций обосновывалась наиболее рациональная схема пространственного распределения отраслевой структуры землепользования независимо от величины рассматриваемого административно-территориального образования. Основными содержательными этапами этой методологии должны оставаться:

- комплексный анализ природной, социальной, экономической и экологической ситуации в районе (участке) проектирования;
- выявление проблем, задач, целей и обоснование возможных направлений отраслевого и территориального развития;
- определение приоритетов социально-экономического развития и параметров градостроительных преобразований;
- разработка инвестиционной программы и плана реализации по отраслям и периодам строительства.

В новых социально-экономических условиях к перечисленным методологическим этапам необходимо добавить обоснование экономической эффективности проекта и правовое сопровождение планируемых мероприятий.

Только на базе такой методологии можно ожидать проектного формирования условий устойчивого и сбалансированного развития как отдельных административно-территориальных образований, так и страны в целом.

Достижение этой цели невозможно в условиях чисто отраслевой структуры управления национальной экономикой. Ее рамки должны быть ограничены заданиями комплексных планов

территориальной организации на федеральном, региональном и местном уровнях. Если таковых нет, то отраслевая структура управления породит хаос, расточительное и неэффективное распределение и использование ресурсов. В то же время комплексное территориальное планирование при правильной методологической организации способно обеспечить оптимизацию отраслевой и территориальной структуры природопользования и устойчивое развитие общества.

Поэтому заложенная в Градостроительном кодексе идея распределения ресурсов по видам собственности может рассматриваться только как программа реализации общего комплексного плана территориальной организации любого административно-территориального образования. В таком аспекте отраслевой реализации именно комплексного градостроительного решения следует подходить к рассмотрению любых предложений по территориальному планированию как всей территории Российской Федерации, так и каждого административно-территориального образования – субъекта Федерации, муниципального района, городского округа и отдельного поселения.

Проблемы и актуальные задачи развития градостроительства

Практика градостроительства сегодня иллюстрирует кризис теории. Социалистическая база градостроительства исчерпана. Новой теории формирования систем расселения и функционально-планировочной структуры населенных мест не создано. Более того, вот уже несколько лет федеральные органы не могут организовать ни систему планомерных научных разработок, ни даже требуемый законом технический регламент градостроительной деятельности.

Замалчивание проблемы на государственном уровне заставляет муниципальные органы самоуправления и субъекты Российской Федерации пользоваться устаревшей нормативно-методической и теоретической базой, положения которой не могут быть адекватны действующему Градостроительному кодексу и новым социально-экономическим отношениям. Это порождает многочисленные реальные проблемы в области конкретного градорегулирования и градостроительного проектирования. Вместо ожидаемого ускорения процессов инвестиционно-строительного цикла происходят ничем не оправданная его бюрократизация и замедление.

Не обращая внимания на социально-экономическую целесообразность преобразования неэффективной в рыночных условиях сложившейся социалистической системы расселения и структуры застройки населенных мест, российское общество продолжает нести все увеличивающийся груз затрат коммунального и транспортного характера, замедляя таким образом темпы реального экономического роста.

Вместе с тем отечественной градостроительной наукой были наработаны хорошие фрагменты теоретических основ пространственного планирования и регулирования градостроительной деятельности, которые строились на принципах минимизации как суммарных капитальных вложений, так и эксплуатационных расходов, и которые не были в полном объеме востребованы жестко централизованной административной системой.

Не использовать эти разработки для построения рыночной теории градостроительства будет недальновидно как с экономической, так и с экологической и социальной точек зрения.

Градостроительство как деятельность по преобразованию окружающей среды, обеспечивающая материально-пространственные условия социально-экономического развития населенных мест и административно-территориальных образований, в настоящее время не может быть эффективной без комплексного учета местных особенностей и компенсационных возможностей окружающей среды.

В условиях развития рыночных отношений и частной собственности на земельные участки и объекты недвижимости разработка моделей и программ экологически безопасного и устойчивого социально-экономического развития населенных мест и административно-территориальных образований становится актуальнейшей задачей.

Раскрытие закономерностей экологически устойчивого развития территориальной структуры хозяйственного комплекса и расселения, зонирование территории России по формам и по-

следовательности становления рационального и эффективного природопользования позволяют в дальнейшем для каждой природной зоны, каждой республики, края, области, населенного пункта устанавливать оптимальные балансы землепользования и определять количественные и качественные параметры функционально-планировочной структуры крупных, средних и мелких административно-территориальных образований.

Рациональное природохозяйственное районирование на базе завершенных энергопроизводственных циклов, развиваемых в пределах крупных биосферных бассейновых комплексов, необходимо положить в основу оптимизации территориальной структуры расселения и формирования экономически и социально эффективных региональных систем населенных мест [11].

Использование бассейнового принципа природохозяйственного градостроительного зонирования при формировании и преобразовании функционально-планировочной структуры территории России и ее населенных мест может рассматриваться как средство обеспечения экологически безопасных и комфортных условий жизнедеятельности населения, устойчивого социально-экономического и сбалансированного градостроительного развития.

Можно ли и как обеспечить экономическую эффективность генеральных планов поселений?

Градостроительный кодекс Российской Федерации внес существенные изменения в технологию разработки градостроительной документации населенных мест. В состав градостроительной деятельности в качестве равноправного вида проектных работ введено градостроительное зонирование территорий поселений. Причем этому виду работ отводится очень важная роль регулятора реализации генерального плана. Согласно такому статусу, Правила землепользования и застройки с распределением территориальных зон разного функционального назначения и градостроительными регламентами, в которых установлены разрешенные виды использования земельных участков и объектов капитального строительства, дополненные предельными параметрами как собственно земельных участков, так и объектов строительства, становятся по существу единственным документом, прямо определяющим эффективность инвестиций [3]. Поскольку назначение участка, его величина, плотностные и объемные (высотные) показатели застройки установлены нормативным документом, то значение собственно экономических обоснований строительства объектов резко падает. Необходимо только сопоставить объем вынужденных капитальных вложений с их потенциальной доходностью и на этой основе принять решение о целесообразности данной инвестиции, в том числе и приобретения участка.

В этих условиях градостроительной и экономической зарегулированности и несвободы нельзя гарантировать реализуемость генерального плана поселения частными инвесторами-застройщиками. Можно ожидать лишь пространственной и временной хаотичности появления объектов нового строительства и реконструкции, а также роста стоимости недвижимости и аренды, которые будут компенсировать экономическую необоснованность градостроительной документации, замедляя таким образом процессы социально-экономического развития на фоне повышения затратности в коммунальном хозяйстве. В целом нельзя не отметить, что экономическая сущность градостроительной деятельности полностью проигнорирована разработчиками Градостроительного кодекса и законодателями. В результате этого вопросы экономической обоснованности выбора территорий для размещения объектов капитального строительства, а значит и функционального зонирования выпали из круга задач, решаемых в градостроительной документации, тем более что схемы территориального планирования и генеральные планы поселений призваны лишь отобразить существующее и планируемое положение федеральных и региональных объектов и указать места расположения объектов местного значения. Задача комплексной и экологически целесообразной функционально-планировочной организации территории поселения как проектная задача вообще не ставится, хотя при определении цели разработки генерального плана поселения экономические факторы названы среди прочего, что

влияет на определение функционального назначения территорий, в качестве факторов обеспечения условий устойчивого развития. Однако ни в содержании материалов схем территориального планирования и генеральных планов, ни в правилах землепользования и застройки разделы экономических обоснований принимаемых решений не предусмотрены. Таким образом, провозглашенная цель градостроительной деятельности – обеспечение условий устойчивого развития территорий – не только не получает необходимых механизмов, гарантирующих ее достижение, но и превращается в пустой звук, который тонет в «волевых» решениях органов государственной власти всех уровней и местного самоуправления, предварительное опубликование которых не может заменить профессиональной всесторонней оценки их целесообразности и комплексного взаимодействия.

Следовательно, можно ожидать все более возрастающего давления бизнеса на правовую базу градостроительной деятельности, которая, вопреки заявленной в Гражданском кодексе Российской Федерации экономической свободе, резко и не всегда обоснованно ее ограничивает. Прежде всего, необходимо осознать, что любые ограничения инвестиционной деятельности должны быть экономически оправданы. Сохранение историко-культурного наследия, назначение зон с особыми условиями использования территорий, излишне большие нормативы технических полос отчуждения и расстояний между объектами капитального строительства – все это формирует в совокупности не только рост затратных статей, но и снижение доходов бюджетов всех уровней и экономики страны в целом. Каждый вид ограничений должен быть оценен как с социальных, так и с экономических позиций, и в этом контексте регулирование как форма ограничений инвестиционно-строительной деятельности путем разработки, согласования и утверждения генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки территорий должно быть экономически обосновано на каждом этапе подготовки проектно-планировочных документов.

Сопоставление целей и содержания документов территориального планирования и градостроительного зонирования, нормируемых Градостроительным кодексом Российской Федерации, показывает только то, что и разработчики документа и, вслед за ними, законодатели не смогли увидеть экономическую сущность градостроительной деятельности. Они не разобрались в отличиях регламентного и функционального зонирования. Отсюда тавтология функциональных видов назначения использования территорий и территориальных зон, которая ставит в тупик разработчиков градостроительной документации.

Поэтому выполненный в соответствии с Градостроительным кодексом и утвержденный в 2005 г. генеральный план Санкт-Петербурга уже в 2008 г. претерпел значительные корректировки. В частности, они были вызваны совпадением степени детальности генерального плана и разрабатываемых на его основе правил землепользования и застройки, а также необоснованностью множества конкретных решений, как по назначению территорий, так и по их местоположению и конфигурации.

В результате проведенных изменений генерального плана из легитимного правового поля оказались выведены проектно-планировочные разработки последних лет, которые еще не прошли процедуру утверждения в правительстве Санкт-Петербурга, а многие из тех, что получили этот статус, оказались не соответствующими генеральному плану и, следовательно, их дальнейшая реализация становится сомнительной.

Таким образом, вместо облегчения инвестиционно-строительной деятельности возникают новые заторы и преграды. Все это происходит из-за неверного понимания целей, задач и содержания разных этапов разработки градостроительной документации. Странно видеть в стратегически важном для развития поселения документе территориального планирования такую детализацию, как определение границ зон и участков размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного уровня на длительный временной период. Также неясно, как в правилах землепользования и застройки без разработки архитектурно-планировочных решений должны устанавливаться регламентные характеристики множества

участков, которые могут быть когда-либо сформированы в пределах разных территориальных зон и для которых даже не предполагается устанавливать какие-либо пространственные параметры архитектурной композиции.

Терминологическую путаницу Градостроительного кодекса необходимо поправлять и, в частности, определить различия в содержании проектных документов генеральных планов, правил землепользования и застройки, проектов планировки территорий.

Для генеральных планов населенных мест это должна быть система балансовых расчетов градообразующих и градообслуживающих территорий и групп населения, экономические обоснования положенных в основу разработки генерального плана местных градостроительных нормативов.

Для правил землепользования и застройки необходимо расчетами обосновать соотношение функционально окрашенных территориальных зон градообразующего и градообслуживающего назначения, а также доказать пропорциональность разрешенных основных и вспомогательных видов использования земельных участков и объектов капитального строительства. При этом параметрические регламенты в виде высоты и других объемных характеристик застройки, размеров и габаритов участков целесообразно устанавливать не до, т.е. «волюнтаристски» и необоснованно, а после разработки документации по планировке территории по материалам прошедших публичные обсуждения эскизов застройки этих территорий.

Такая комбинация задач проектно-планировочных разработок позволит устранить излишнюю детализацию и дублирование содержания документов, выполняемых на территорию всего поселения, где должны решаться общие вопросы территориальной организации и планировочной структуры, обосновываться направления и приоритеты развития, этапы и объемы строительства и реконструкции. На этом уровне разработок нужно обосновывать структуру сбалансированных объемов федеральных, региональных и местных инвестиций в градообразующий и градообслуживающий сектора городского хозяйства на прогнозный период, устанавливать только местоположение (а не границы), величину и соотношение территориальных зон, нормативные показатели градостроительного освоения и застройки, определять потребность поселения в территории, энергетических, водных и информационных ресурсах, в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации подготавливать проект границ населенного места.

Границы территориальных зон, элементов планировочной структуры, территорий и участков размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения, зон с особыми условиями использования земельных участков должны устанавливаться исключительно при разработке проектов планировки и проектов межевания территориальных зон и иных выделенных элементов планировочной структуры, масштабы чертежей которых позволяют устанавливать указанные границы с необходимой геодезической точностью и в увязке с объемно-пространственными решениями застройки.

Заложенное в Градостроительном кодексе Российской Федерации разделение правил землепользования и застройки территорий населенных мест на отдельные документы дает возможность соотнести нормативные функциональные и плотностные показатели землепользования с картой градостроительного зонирования, а параметрические характеристики застройки – с градостроительными регламентами, которые должны разрабатываться и утверждаться в составе документации по планировке территорий.

Необходимое совершенствование содержательных норм Градостроительного кодекса Российской Федерации в части наделения документов территориального планирования задачами оптимизации природохозяйственного районирования страны и формирования экологически устойчивой функционально-планировочной структуры территории каждого административно-территориального образования может создать реальную нормативную и правовую базу целенаправленного экономически эффективного управления процессами социальной эволюции биосферы.

Целесообразность развития Градостроительного кодекса Российской Федерации в части должного учета природопреобразующей роли градостроительной деятельности – актуальнейшая задача общенационального уровня. Градостроительство без биосферного содержания, понимаемое только как прагматика обеспечения строительного комплекса, а не как инструмент социальной эволюции биосферы, о чем свидетельствуют положения Градостроительного кодекса, способно создать новую окружающую среду, несовместимую с благоприятным климатом жизнеустройства.

Литература

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ.
2. Земельный кодекс Российской Федерации № 137-ФЗ.
3. Ахмедова Е.А. Проблемы ресурсосбережения и устойчивого развития региональных градостроительных систем // Стратегическое городское и региональное планирование / СГАСА, Институт архитектуры и дизайна. – Самара, 2002. – С. 48–58.
4. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера (Серия: Библиотека истории и культуры). – М.: Айрис-пресс, 2004. – 576 с.
5. Вернадский В.И. Химическое строение биосферы Земли и ее окружения. – М.: Наука, 2001. – 376 с.
6. Вильнер М.Я. Новый градостроительный кодекс с позиции профессионала. – М.: Зодчий, 2008. – 68 с.
7. Владимиров В.В. Урбоэкология. – М.: АГМА, 1999. – 230 с.
8. Горшков В.Г. Структура биосферных потоков энергии // Ботан. журн. – 1980. – Т. 65, № 11. – С. 1579–1590.
9. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. – Л.: Гидрометеиздат, 1990. – 640 с.
10. Казначеев В.П., Трофимов А.В. Космическое сознание человечества. Проблемы новой космогонии. – Томск: Elendis-Progress, 1992. – 192 с.
11. Казначеев В.П. Учение В.И. Вернадского о биосфере и ноосфере. – Новосибирск: Наука, 1989. – 245 с.
12. Камшилов М.М. Эволюция биосферы. – М.: Наука, 1974. – 254 с.
13. Кистанов В.В. Территориальная организация производства (отраслевой, районный и народнохозяйственный аспекты). – М.: Экономика, 1981. – 232 с.
14. Митягин С.Д. Развитие биосферы и градостроительство // Экспресс-информация – АН СССР. Все-союзный совет науч.-техн. о-в. – 1986. – № 6.
15. Моисеев Н.Н., Александров В.В., Тарко А.М. Человек и биосфера. Опыт системного анализа и эксперименты с моделями. – М.: Наука, 1985. – 272 с.
16. Олдак П.Г. Равновесное природопользование // Взгляд экономиста (Серия: Человек и окружающая среда). – Новосибирск: Наука, 1983. – 128 с.
17. Родоман Б.Б. Поляризация ландшафта как средство сохранения биосферы и рекреационных ресурсов // Ресурсы, среда, расселение. – М.: Наука, 1974.
18. Розенберг Г.С. Экологический «передел мира» и «экологические столицы» бассейнов крупных рек // Междисциплинарный научный и прикладной журнал «Биосфера». – 2010. – Т. 2, № 1. – С. 82–88.
19. Шарыгин М.Д. (в соавторстве с В.А. Осиповым) Энергопроизводственные циклы: проблемы теории и практики. – Л.: Наука, 1988. – 178 с.
20. Шилов И.А. Биосфера, уровни организации жизни и проблемы экологии // Экология. – 1981. – № 1. – С. 5–11.
21. Яковлев И.Н. Ноосферогенез в вопросах градостроительного образования / Самарский арх.-строит. ун-т // Современные проблемы архитектуры и градостроительства. Вестник СГАСУ. Выпуск 1.4.1. – Самара, 2005. – С. 26–50.
22. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). Пер. с англ. / Под ред. и с послесл. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989.
23. Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, официальный сайт Организации Объединенных Наций http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.
24. Стамбульская декларация по населенным пунктам. Принята на Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, Турция, 3–14 июня 1996 года, официальный сайт Организации Объединенных Наций http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml
25. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента РФ № 440 от 01 апреля 1996 г., сайт НП «Научно-информационное агентство «Наследие Отечества» http://www.nasledie.ru/fi n/6_1/6_1_2/article.php?art=2.

УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в нормативной правовой базе градостроительной деятельности в Российской Федерации преобладает отраслевой подход, направленный на ликвидацию и компенсацию неизбежных негативных последствий от строительства и введения в строй любых объектов гражданского, промышленного, энергетического, транспортного, гидротехнического и даже рекреационного, природоохранного и природозащитного назначения. Таким образом, на нормативном и технологическом уровне признается правовой приоритет частных инвестиционных решений собственников земельных участков над общественными, в том числе и общегосударственными интересами в оптимизации структуры и рациональном размещении производительных сил. Очевидно, что это болезнь первого начального этапа становления и развития новых капиталистических отношений в экономике России и ослабления роли государственного регулирования комплексного природопользования.

Объектный принцип учета природно-климатических условий, геоморфологии и геологии места, наличия природных ресурсов и культурных ценностей оказывает влияние на инженерно-технические конструктивные и технологические решения объекта капитального строительства, назначение и месторасположение которого практически целиком зависит от воли и желания собственника земельного участка, его понимания и оценки эффективности инвестиций. Градостроительные ограничения в виде функционального зонирования территорий, как правило, в зависимости от административного ресурса и коррупционного влияния инвестора преодолеваются с большими или меньшими усилиями.

Справедливости ради необходимо отметить, что собственно градостроительные функциональные ограничения, которые устанавливаются в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, не обладают достаточными и комплексными обоснованиями в силу того, что требования учета экологических вопросов пространственной организации российского общества присутствуют в нормативной правовой базе Российской Федерации в виде деклараций и общих призывов. Они не подкреплены положениями инструктивных и методических документов, имеющих юридическую силу и обязательных к применению при разработке документов стратегического территориального планирования и адресных программ строительства объектов и организации территорий федерального, регионального и местного значения.

Объектный подход к решению вопросов преобразования окружающей среды через комплекс строительных мероприятий допустим только в ограниченных объемах, когда вызванные этим строительством трансформации и возмущения в окружающей среде могут быть компенсированы и нейтрализованы естественными процессами, протекающими в биосфере и охватывающими приповерхностные пограничные слои атмосферы, литосферы и гидросферы. Использование технических средств и технологических приемов нейтрализации негативных воздействий строительства на окружающую среду может только сколь-нибудь увеличить срок применения методологии объектного подхода и зону его распространения, но неизбежная интеграция и кумулятивный эффект этих частных возмущений приведут к появлению сначала локальных очаговых зон поражения природной среды, а затем к региональным и глобальным экологическим катастрофам. Поэтому чем скорее нормативная база Российской Федерации примет комплексную методологию охраны, вос-

становления природной среды и коэволюционного развития общества и природы, лежащую в основе концепции социальной эволюции биосферы, средством которой является градостроительная деятельность, тем с большей уверенностью можно будет утверждать о постепенном переходе российской цивилизации в целом к устойчивому развитию по отдельным регионам и муниципальным образованиям. Российские пространства имеют все основания для совместного межрегионального устойчивого развития. Однако уже сейчас требуют лечения техногенные язвы, нанесенные объектным подходом к размещению производительных сил страны и откровенной погоней за капитализацией прибавочной стоимости, обеспеченной не восстановительной эксплуатацией природных, социальных, экономических и экологических ресурсов.

Размещение производительных сил, понимаемое как развитие системы расселения, энергетической и транспортной инфраструктуры объектов производственной сферы, лесного, сельского и водного хозяйства, а также иных объектов специального назначения, образует планировочную структуру территории на всех таксономических уровнях ее организации, которые соответствуют уровням градостроительной деятельности и регулирования градостроительных отношений: федеральному, региональному и местному. В связи с тем, что главной задачей градостроительной деятельности и градостроительного регулирования всеми документами, определяющими пространственную организацию среди обитания населения и производственной сферы, является обеспечение условий социально устойчивого экономически сбалансированного и экологически безопасного развития, необходимо методологически и нормативно осуществить переход от объектного к комплексному принципу учета экологических требований в природообразующей средоформирующей деятельности. Этот период позволит избежать многих экологически неэффективных и социально-опасных решений, закладываемых по конъюнктурным соображениям в адресно-инвестиционные программы разных административных уровней.

Движение в данном направлении в методологической и нормативной плоскостях актуально для состояния градостроительной деятельности в Российской Федерации в условиях отсутствия теории пространственной организации страны, региональных образований и местностей. Это движение может базироваться на хорошем отечественном опыте научных обоснований рационального размещения функциональных зон, ориентированный на экономию затрат живого труда, материальных ресурсов, безопасность строительства и функционирования соответствующих объектов. Совокупность таких обоснований в сочетании с объектными требованиями охраны компонентов окружающей среды и минимизации вредных и опасных выбросов от действующих объектов будет способствовать экологической безопасности, социальной устойчивости и экономической эффективности преобразуемой и формируемой в результате строительной деятельности материально-пространственной среды, обеспечивать в целом повышение эффективности всего национального социально-экономического комплекса, рост конкурентоспособности страны в мире, усиление ее самобытности и рациональное использование природно-климатических, природно-ресурсных, природно-географических преимуществ, рост социального, экономического и финансового потенциалов, последовательное создание базы комплексного пространственного развития на всех уровнях административного устройства Российской Федерации.

Природно-климатическое зонирование, геологическое строение и качественные характеристики почвенного состава территорий Российской Федерации, степень их объединенности и распределение видов и пород растительности, районирование этих территорий по степени продолжительности вегетативного периода в совокупности определяют назначение природохозяйственных зон, определяют в целом экономическое районирование

страны, устойчивость которого проверена временем и практически стабильна в пространственной организации. В территориальном планировании и землеустройстве исторически сформировавшейся природохозяйственный базис Российской Федерации закрепляется функциональным назначением земель в виде правового определения категорий земельных ресурсов: земель водного и лесного фондов, сельскохозяйственного назначения, сельских и городских поселений, рекреационных и курортных местностей, природоохранных комплексов, объектов промышленности, энергетики, транспорта и связи, земель космической деятельности и обороны. Внутри данных категорий, оформленных в документах территориального планирования в границах земельных наделов соответствующего общего назначения, выделяются участки, несущие частные и специальные функции и предназначенные для размещения объектов и территорий, обеспечивающих установленное назначение этих земельных наделов. Таким образом, перевод конкретного земельного участка из одной категории в другую оказывается мероприятием, реализация которого невозможна без государственных органов управления, поскольку охрана земельных ресурсов как производственного базиса страны законодательно отнесена к компетенции государства и, следовательно, появление новых населенных мест и расширение существующих, возникновение новых лесных массивов или сокращение земель занятых лесами, появление или исчезновение водных объектов и сельскохозяйственных угодий, производственных и энергетических предприятий, объектов транспортной инфраструктуры и связи, иных специальных объектов и сооружений, требующих пересмотра пространственного распределения категорий земель, осуществляется только по специальному решению правительства Российской Федерации и касается территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований административных районов.

Планировочная структура территорий городских и сельских населенных мест состоит из основных по занимаемой площади функциональных зон, предназначенных для жилищно-гражданского, производственного, складского и рекреационного строительства. Решения о размещении тех или иных видов строительства в конкретной ситуации целесообразно применить в территориальном планировании в результате анализа совокупности природных особенностей участка и сложившихся градостроительных условий. В зависимости от этих особенностей территории делятся на благоприятные, неблагоприятные, но допустимые для данного вида использования и особо неблагоприятные, где размещение данных видов объектов капитального строительства потребует таких значительных финансовых, материально-технических и трудовых затрат, которые резко снизят или уведут в отрицательное поле показатели инвестиционной эффективности.

Территории функциональных зон должны иметь достаточные размеры, возможность расширения, удобные связи между собой и подключения к внешним транспортным и энергетическим сетям, достаточную обеспеченность водными ресурсами питьевого и промышленного качества, хорошими условиями водоотведения, благоприятными аэрационным и инсоляционным режимами, геологическим строением и почвенным составом, обеспечивающими экономически целесообразные решения оснований зданий и сооружений, транспортных и инженерных коммуникаций, благоустройства и озеленения территорий.

В отечественном градостроительстве к 70-м годам XX века сложилась нормативная база эффективного размещения различных видов строительства и выбора территорий соответствующего назначения. В разрабатываемых в этот период схемах и проектах районной планировки в качестве отдельной обязательной задачи проводилась группировка площадок для промышленного освоения как градообразующей базы социально-экономического развития населенных мест. Основанием такой группировки могли служить условия водообеспечения, энергоснабжения, транспортной обеспеченности, наличие производственных, природных и трудовых ресурсов необходимого качества и квалификации,

других условий, важных для строительства и функционирования производств данной отрасли, в том числе и рынков сбыта готовой продукции.

В то же время существовали строгие ограничения для размещения жилищно-гражданского, производственного, складского и рекреационного строительства, накладываемые местными условиями и требованиями охраны окружающей среды и земельных ресурсов. В частности, промышленное строительство запрещалось на орошаемых и осушенных землях, пашне, участках, занятых многолетними плодовыми насаждениями и виноградниками, а также на землях, занятых водоохранными, защитными и иными ценными лесами. На этих территориях запрещалось также устройство линий электропередач, трубопроводов и иных сооружений, размещение мест и площадок для отвалов и отходов производства.

Размещение производственных коммунально-складских объектов ограничивалось в зонах возможного затопления в результате разрушения плотин или дамб, залегания полезных ископаемых государственного резерва, охраны источников водоснабжения, в курортных местностях, природоохранных и рекреационных зонах, в зонах — памятниках природы и культурного наследия.

Запрещалась организация опасных промышленных и складских объектов, транспортных терминалов на участках с застойными явлениями воздухообмена, с наветренной стороны жилых районов и рекреационных зон. С подветренной стороны предприятий, загрязняющих атмосферу, не допускалось размещение пищевых и иных производственных объектов, требующих особой чистоты воздуха.

Для целей определения таких территорий и иных экологических ограничений выполнялась в составе проектов генеральных планов специальная схема оценки градостроительных условий местности, которая обосновывала размещение основных функциональных зон поселений.

В современных условиях содержание схемы планировочных ограничений представляется в категории зон с особыми условиями использования территорий, отражаемых в составе материалов по обоснованию функционально-планировочных решений.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Последовательное превращение человеческой цивилизации в городскую и поглощение урбанизационными процессами все больших участков земной поверхности выдвигают требование обеспечения условий для устойчивого развития городов как важнейшего компонента устойчивого развития индустриального и постиндустриального общества. При этом под устойчивым развитием понимается сохранение и улучшение качеств окружающей природной среды, создание условий для всестороннего развития личности, повышения благосостояния населения и накопления общественного богатства.

Следовательно, социальная задача обеспечения устойчивого развития населенных мест разбивается на совокупность мероприятий по расширению систем инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, в том числе комплексного оздоровления среды, инженерного благоустройства, торгового, культурно-бытового и транспортного обслуживания, здравоохранения, общего и профессионального образования, диверсификации структуры трудоустройства и отдыха, сохранения и восстановления качества окружающей среды.

Все перечисленные мероприятия в рамках планирования развития коммунального хозяйства немыслимы вне соответствующих градостроительных преобразований. Рост жилищной обеспеченности, комфорта среды, расширение градообразующих и градообслуживающих предприятий сопровождаются активной инвестиционно-строительной деятельностью в разных отраслях экономики. Эта деятельность связана как с новым строительством объектов различного назначения, так и с реконструкцией сложившейся среды.

Таким образом, обеспечение устойчивого развития населенных мест напрямую зависит от активности градостроительных преобразований. При этом эффективность и целесообразность таких преобразований должны определяться в процессе их социально-экологической и социально-экономической оценки. Каждая функция любого земельного участка и любого имущественного комплекса не только требует затрат природных, как возобновляемых, так и не возобновляемых, прежде всего компенсаторных ресурсов, единовременных и текущих затрат на содержание объекта и поддержание его в рабочем состоянии, но и обеспечивает свою долю общих доходов населенного места и либо участвует в создании, поддержании и расширении условий устойчивого развития, либо нет.

Документы по территориальному планированию любых административных образований и населенных мест, а также проекты планировки территорий городов, разрабатываемые в целях обеспечения условий устойчивого развития поселений, неизбежно должны содержать комплексную оценку эффективности градостроительных решений, в том числе социально-экологических последствий их реализации.

Введенное Градостроительным кодексом Российской Федерации понятие «территориальное планирование», как первая фаза градостроительной деятельности, является прямым аналогом общемирового процесса «пространственного планирования», который предполагает создание в конкретных национальных масштабах правового поля и системы управления эффективным и устойчивым природопользованием, размещением и развитием элементов отраслевой структуры экономики, сети населенных мест, инженерно-транспортного и энергетического обеспечения территорий.

Включение России в этот расширяющийся глобальный процесс, отражающий уровень озабоченности ведущих мировых держав проблемами устойчивого и экологически сбалансированного развития, открывает хорошие перспективы интеграции страны в общепланетарную систему разделения труда на основе эффективности использования имеющихся природных и социальных преимуществ и ресурсов государства.

Таким образом, территориальное (пространственное) планирование выступает в виде средства обеспечения эффективного и устойчивого социально-экономического развития России, которое предполагает последовательную трансформацию пространственной организации и отраслевой структуры экономики страны. Несоответствие пространственной организации России требованиям рыночной экономики фактически оказалось одной из основных причин острого системного кризиса переходного периода 90-х годов прошлого века.

Территориальное планирование, следовательно, выступает как важнейшая функция государственного управления на федеральном и региональном уровнях и является приоритетной стратегической задачей местного самоуправления.

Пространственное устройство страны в целом, отдельных регионов и населенных мест обуславливает отраслевую структуру национального хозяйства, затратность и эффективность ВВП, степень интеграции Российской Федерации в мировую экономику. В то же время пространственное планирование играет роль государственного обеспечения конституционного права граждан России на здоровую и безопасную среду обитания, иных имущественных прав и экономических свобод населения.

Острая необходимость ускорения темпов социально-экономического развития определяет актуальность разработки национальной стратегии пространственного переустройства страны на базе углубления рыночных механизмов и комплексного использования следующих ресурсов роста:

- выгод и преимуществ геополитической макроэкономической ситуации;
- природного, научно-технологического, производственного, инвестиционного, социального и экологического потенциалов;
- созданной материально-технической базы гражданского, производственного, транспортного, энергетического, коммунального и оборонного назначения.

Цель разработки стратегии пространственного переустройства страны заключается в определении основных направлений государственной поддержки развития отраслей национального хозяйства, размещения производительных сил, задач федеральных и региональных органов управления по эффективной пространственной организации подведомственной материально-технической базы и расселения, а также в установлении необходимых и обоснованных объемов и приоритетов развития территориальной, отраслевой структуры и основных фондов национального хозяйства, обеспечивающих реализацию государственных функций и задач, в том числе основных параметров и показателей градостроительного и социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

В процессе разработки стратегии пространственного переустройства страны должны быть решены задачи:

- определения роли Российской Федерации в территориальной организации мировой экономики, установления необходимого и достаточного уровня пространственного распределения национального достояния, требований и параметров устойчивого социально-экономического развития страны;
- проведения комплексного анализа природно-ресурсного и социально-экономического потенциала страны, их регионального распределения, определения эффективного использования основных фондов различного назначения и степени допустимого эко-

логического воздействия на окружающую среду в различных природохозяйственных зонах, выделения приоритетов регионального социально-экономического развития;

- разработки комплексных схем пространственного устройства (территориального планирования) Российской Федерации, отдельных природохозяйственных зон и регионов, связанных с территориальным обеспечением государственных функций федерального и регионального уровней, сохранением экологического равновесия и ведением рационального природопользования, оздоровлением окружающей среды, поддержанием обороноспособности, экологической независимости, социально-политической стабильности, продовольственной безопасности, государственной целостности, транспортно-коммуникационной связности и устойчивости систем расселения, оптимизации численности и распределения населения, административно-территориальной организации страны.

Разработка стратегии пространственной организации (схемы территориального планирования) Российской Федерации должна заменить Генеральную схему расселения на территории России, обеспечить преемственность ее основных положений с учетом новой геополитической и макроэкологической ситуации, стратегических вызовов первой половины XXI века. Внеотраслевой комплексный характер схемы территориального планирования (переустройства) страны должен дать возможность правительству Российской Федерации определить на прогнозируемый период основные параметры федерального бюджета, плановые показатели для отраслей экономики и социальной сферы, установить национальные инвестиционные приоритеты и задания социально-экономического роста для субъектов Российской Федерации, содержание межбюджетных отношений, структуру и региональные особенности налоговой политики, необходимые экологические механизмы и организационные мероприятия, направленные на оптимизацию территориального устройства страны, сформировать систему федеральных и региональных интересов для учета в территориальном планировании муниципальных образований и отдельных поселений.

Развитие методологии градостроительной деятельности в условиях глобализации процессов природопользования, когда массоэнергообмен в биосфере в большей мере оказывается зависимым от неравномерности экономических потенциалов государств, их пространственного распределения и достигнутого технологического уровня промышленного и сельскохозяйственного производства, должно следовать в направлении расширения сферы проектного моделирования и решения задач обеспечения устойчивого функционирования территориальных образований.

В настоящее время ограниченные возможности природы сохранять пригодные для жизни человека параметры среды требуют нового импульса развития теории Архитектуры Земли.

Современное градостроительство должно использовать фундаментальные положения естествознания, закономерности функционирования и развития биосферы как чрезвычайно сложно организованной природно-социальной системы.

Разработка теоретических основ ноосферогенеза должна стать расчетной базой для проектного моделирования и организации землепользования, размещения производственных комплексов, инженерной и транспортной инфраструктуры, выбора оптимальных форм расселения, экологически безопасного и экономически целесообразного варианта планового рисунка территории, функционального назначения отдельных участков и зон.

Соответствие уровня развития средоформирующей деятельности научно-техническим, экономическим и экологическим возможностям, социальным потребностям преобразования биосферы из стихийных, порой драматических корреляций должно пере-

ти в стадию осознанно используемого объективного закона совместной прогрессивной эволюции природы и общества. На основе этого закона общество должно постоянно регулировать свои институты и механизмы, экономически корректировать их деятельность в целях достижения экологической сбалансированности хозяйственных структур и расселения.

Современный уровень знаний о закономерностях развития биосферы Земли и взаимодействии ее компонентов свидетельствует о недостаточности простого контроля за соблюдением планировочных, гигиенических нормативов, правильностью определения категорий, размеров и конструкций санитарно-защитных полос, взаиморазмещения производственных, энергетических, сельскохозяйственных, коммунальных, складских, селитебных, рекреационных, водохозяйственных, лесопарковых и лесо-эксплуатационных зон, транспортных и инженерных устройств и сооружений. Такой контроль не гарантирует не только последовательного улучшения качества среды, но и постепенного высвобождения жизненных ресурсов в целях дальнейшего социально-экономического развития территорий. Он не предполагает активного использования закономерностей массоэнергообмена в каждом конкретном природном комплексе, а тем более управления этим процессом. Экологическому анализу в современных условиях должна подвергаться вся проектируемая градостроительная структура в целом, а также степень ее влияния на совокупность, качество, количество и направленность миграционных процессов в биосфере.

Проектное моделирование будущих планировочных структур градостроительных объектов следует вести с позиций максимально возможного вписывания технологических процессов природопользования в естественные процессы массоэнергообмена в биосфере. Это условие, как показывает современная мировая практика, выполнимо. Для достижения экологической сбалансированности градостроительных структур необходимо установление пределов антропогенной стимуляции естественных вещественно-энергетических обменных потоков. Знание лимитов по всем видам природных ресурсов важно для проектного моделирования и формирования экологически сбалансированных структур расселения, энергетического и материального производства, производства продуктов питания, организации рекреационной деятельности, транспортных и инженерных сетей.

Совпадение направлений антропогенно обусловленной и природной вещественно-энергетической миграции, где первая выступает как нормируемая часть второй, является основным условием достижения экологического равновесия градостроительных структур. Эти структуры можно определить через функционально-планировочную организацию территории и выразить через плановый рисунок каждого градостроительно и хозяйственно преобразованного участка земной поверхности. Плановый рисунок представляет собой уникальное сочетание природного и антропогенного каркасов территории и комбинации различных функциональных зон. Из всех возможных комбинаций элементов планового рисунка территории в процессе разработки проектно-планировочного решения должна быть найдена область экономико-экологических оптимальных сочетаний, размеров и конфигураций всех функциональных ячеек, а также плотности каркасной сети. Это значит, что установленная экономически целесообразная функциональная структура градостроительного объекта должна быть вписана в экологически допустимую решетку инженерно-транспортной инфраструктуры, природных осей и границ.

Таким образом, экологическое качество планового рисунка градостроительной структуры проявляется в степени его соответствия допустимому уровню преобразования исходных вещественно-энергетических миграционных потоков в окружающей

среде. Весь объем антропогенных вещественно-энергетических потоков в биосфере должен быть сбалансирован с ее компенсаторными возможностями. В практическом смысле это не только необходимость, но и единственная возможность компенсации урбанизационной и хозяйственной деятельности развитием высокопродуктивных форм растительности и улучшением качества почв, поверхностных и подземных вод, обеспечивающих нейтрализацию дополнительно привнесенных в биосферу объемов энергии, органических соединений и минеральных веществ.

Географические условия места и климат определяют состав почв, фито- и биоценозов, при этом наличие и движение водных ресурсов оказывается важнейшим признаком классификации природных образований и геохимической активности естественных миграционных процессов.

Взаимодействие природных и антропогенных составляющих планового рисунка территории должно строиться с использованием принципа «поляризации ландшафтов», взаимопроникновения экологического и урбанистического каркасов. В целом в проектном решении важно не допустить опустынивания и заболачивания местности, крупномасштабного однородного зонирования, упрощающего организованность биосферы.

Целостный подход к проектному определению ограничений ландшафтных преобразований обуславливает выбор территориального объекта исследования на природной основе. Это значит, что административно-территориальное деление страны как средство формирования структуры земельных отношений должно накладываться на естественно-географическую организованность континента и использовать полученные для элементов природной базы рекомендации по балансу землепользования и сложности ландшафтного рисунка территории.

Таким образом, обосновывается необходимость специальных планировочных исследований и разработок схем функционального зонирования территории на межрегиональном федеральном уровне, предмет которых – крупные речные и озерные бассейны, другие природные системы.

Определение рациональной структуры землепользования в пределах всего бассейна и его частей служит основой для сравнения с исходной ситуацией и разработки системы мероприятий по регулированию и направлению процессов преобразования окружающей среды. Необходимо выявление и ранжирование участков, функциональное использование которых противоречит организации экологически сбалансированной структуры землепользования, определение величины средств и материальных ресурсов для их трансформации, установление источников получения этих средств и ресурсов, разработка необходимых юридических норм и принятие административных решений.

Современное состояние использования земель в России в целом можно охарактеризовать как расточительное и неэффективное. Оно носит явно антирыночный характер и определено фактически бесплатностью представлявшихся хозяйствующим субъектам земельных и иных ресурсов. В этом свете закрепление в собственности явно излишних земельных участков, связанное с процессом приватизации народно-хозяйственного имущественного комплекса, без надлежащих механизмов и стимулов к их эффективно-му использованию будет объективно тормозить развитие и противодействовать тенденциям экономического роста. Оформление землепользования в рыночных условиях требует ориентации на удельные отраслевые (функциональные) нормативы доходности, съема продукции и объема услуг, приходящиеся на единицу площади участка. На базе таких нормативов может строиться экономическая политика для субъекта Российской Федерации и муниципального образования, определяться льготы и стимулы развития предприятий одних отраслей хозяйства и устанавливаться ограничения для других ви-

дов в виде повышенных ставок земельных или рентных платежей. Неисполнение нормативных показателей доходности предоставленных участков влечет за собой изъятие и функциональное перепрофилирование неэффективно используемых территорий, а, следовательно, и планировочную реконструкцию системы поселений, отдельного городского организма, уплотнения его ткани.

Социалистический период развития городов России отличался чрезмерной расточительностью землепользования. Не селитебные функциональные зоны сегодня занимают обычно до 60% площади населенных мест.

Некомпактная в целом застройка российских городов сопровождается гипертрофией стоимости развития и поддержания централизованных систем инженерного оборудования, увеличенным объемом внутригородских перевозок и их большой дальностью, что не может не сказываться отрицательно на уровне затрат совокупного валового продукта и играет наряду с другими условиями неэффективной организации хозяйственного комплекса страны роль ограничительного фактора для роста благосостояния трудящихся.

Населенные места с их развитыми системами инженерного жизнеобеспечения представляют собой концентрацию потенциально опасных объектов, как бы специально изначально подготовленных для развития чрезвычайных ситуаций.

Нельзя исключать возможность образования экологически вредных смесей в воздушной среде из обычных технологических выбросов производственных и коммунальных предприятий, а также средств транспорта.

Изношенность централизованных инженерных систем и оборудования в коммунальном хозяйстве населенных мест только усиливает потенциальную угрозу, содержащуюся в принятой и широко распространенной технологии его организации.

Масштабы последствий от вывода из строя коммунальных объектов и частота этих событий заставляют искать приемы и способы снижения рисков аварийности на предприятиях и централизованных системах инженерного обеспечения поселений и ставят под сомнение их эффективность в целом.

Таким образом, содержание градостроительного проектирования как на высших уровнях территориальной организации крупных континентальных и национально-государственных природохозяйственных систем, так и на средних уровнях разработки документов территориального планирования муниципальных образований, городских и сельских поселений в современных условиях все в большей степени должно приобретать черты комплексных внеотраслевых и надведомственных разработок сбалансированных экологически и экономически обоснованных схем территориальной организации соответствующих административных образований. Эти документы становятся базовыми для планов управления этими территориями.

Множественность субъектов градостроительной деятельности, которая является объективной реальностью современной ситуации, определила необходимость правового закрепления их прав и обязанностей. Для Российской Федерации эту задачу решает Градостроительный кодекс.

Наверное, нет ни одного законодательного акта Российской Федерации, который бы менялся с такой интенсивностью, как градостроительное законодательство. За истекшие годы Россия сменила две редакции Закона о градостроительной деятельности и два Градостроительных кодекса. Причем в последнюю редакцию Градостроительного кодекса постоянно вносятся поправки и дополнения. При этом каждый из документов все дальше и дальше отходит от содержания градостроительства и все больше и больше регламентирует процедурные формальные вопросы. Очевидно, что переход от единой государственной собственности на землю к многочисленным владельцам земельных

участков и разным формам собственности имущественных комплексов потребовал все более детальной разработки технологических схем процессов правового оформления инвестиционно-строительной деятельности.

Градостроительный кодекс провозгласил в качестве основных принципов градостроительной деятельности обеспечение устойчивого развития территориальных образований, сбалансированного учета экологических, социальных и иных факторов, в том числе соблюдения требований безопасности и охраны окружающей среды, объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий; в то же время содержательно не определил механизмы комплексной функционально-планировочной организации государства, регионов и населенных мест.

Так, в статьях о территориальном планировании Российской Федерации отсутствует целый ряд важных положений. В частности, не определена задача комплексности территориального планирования, которая может спровоцировать конфликт интересов разных отраслей экономики и социальной сферы, связанных с использованием одних и тех же регионально конкретных и ограниченных ресурсов. Нет речи о рациональном природопользовании, об оптимизации структуры расселения, о содержании и главных установках федеральной градостроительной политики. Не сформулированы задачи установления приоритетов природохозяйственной специализации (функционального обеспечения) территорий субъектов Российской Федерации, обеспечения связности и целостности транспортно-дорожной сети, расширения региональной инженерной инфраструктуры, формирования устойчивого экологического и компенсационного каркаса России.

Особенностью Градостроительного кодекса является разделение полномочий и ответственности между уровнями власти и местным самоуправлением. При этом законодателей не смущает, что исчезает территория как единый объект управления. Вместо нее появляются участки для реализации государственных нужд федерального и регионального уровней и участки муниципальной, частной и иной собственности, на которых градостроительную деятельность осуществляет конкретный правообладатель, а функции градорегулирования исполняют соответственно федеральные, региональные и местные органы управления.

Такая система градорегулирования автоматически закрепляет правовую, а значит и функциональную чересполосицу, где объекты федеральной собственности, региональные и инженерно-транспортные коммуникации и объекты вкраплены в ареалы частных и корпоративных земельных наделов.

В Градостроительном кодексе предпринята теоретическая попытка организационно разрешить проблему взаимодействия властей, но практика реальной жизни очевидно окажется значительно сложнее, и можно отчетливо прогнозировать конфликты интересов как на этапе проектных предложений, так и на этапах строительства и эксплуатации объектов.

Очевидно, что эффективным образом не допустить появления таких конфликтов и отраслевой борьбы за региональные и местные ресурсы можно только на основе сохранения комплексной методологии отечественного градостроительства, когда в проектном процессе с научных позиций обосновывалась наиболее рациональная схема пространственного распределения отраслевой структуры землепользования независимо от величин рассматриваемого административно-территориального образования. Основными содержательными этапами этой методологии должны оставаться:

- комплексный анализ природной, социальной, экономической и экологической ситуации в районе (участке) проектирования;
- выявление проблем, задач, целей и обоснование возможных направлений отраслевого и территориального развития;

- определение приоритетов социально-экономического развития и параметров градостроительных преобразований;
- разработка инвестиционной программы и плана реализации по отраслям и периодам строительства.

В новых социально-экономических условиях к перечисленным методологическим этапам необходимо добавить обоснование экономической эффективности проекта и правовое сопровождение планируемых мероприятий.

Только на базе такой методологии можно ожидать проектного формирования условий устойчивого и сбалансированного развития как отдельных административно-территориальных образований, так и страны в целом.

Достижение этой цели невозможно в условиях чисто отраслевой структуры управления национальным хозяйством. Ее рамки должны быть ограничены заданиями комплексных планов территориальной организации экономики на федеральном, региональном и местных уровнях. Если таковых нет, то отраслевая структура управления породит хаос, расточительное и неэффективное распределение и использование ресурсов. В то же время комплексное территориальное планирование при правильной методологической организации способно обеспечить оптимизацию отраслевой и территориальной структуры природопользования и устойчивое развитие общества.

Поэтому заложенная в Градостроительном кодексе идея распределения ресурсов по видам собственности может рассматриваться только как программа реализации общего комплексного плана территориальной организации любого административно-территориального образования. В таком аспекте отраслевой реализации именно комплексного градостроительного решения следует подходить к рассмотрению любых предложений по территориальному планированию как всей территории Российской Федерации, так и всякого административно-территориального образования – субъекта Федерации, муниципального района, городского округа и отдельного поселения.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ И МОРСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Опыт разработки документов территориального планирования разных уровней, содержательная часть которых определена положениями Градостроительного кодекса РФ, показывает, что эти документы не рассматриваются как основания для подготовки долгосрочных, среднесрочных и текущих планов социально-экономического развития субъектов градостроительной деятельности. Наоборот, документы территориального планирования только отображают планируемое размещение объектов федерального, регионального и местного значения соответственно.

Обоснование необходимости строительства этих объектов и мест их размещения включено из содержания проектного процесса, не является предметом и результатом комплексного градостроительного анализа сложившейся ситуации и вытекающего из него долго- и среднесрочного прогноза развития данного субъекта градостроительной деятельности.

Обеспечение условий для безопасного и устойчивого развития всей градостроительной системы и ее отдельных элементов, как цель градостроительства, требует интеграции территориального планирования и стратегических документов социально-экономического развития субъектов градостроительной деятельности, где территориальное планирование на базе комплексного анализа ситуации, действующих тенденций и прогнозного моделирования становится научным обоснованием долгосрочных, среднесрочных и текущих планов преобразования окружающей среды, размещения и строительства объектов федерального, регионального и местного значения.

Опыт разработки документов территориального планирования уровней субъекта Российской Федерации и муниципальных районов в условиях сравнительно невнятного законодательства в сферах социально-экономического и территориального планирования показывает две ситуации:

Ситуация первая

Документы социально-экономического планирования утверждены до начала подготовки схем территориального планирования. Как правило, разработчики схем территориального планирования находятся в условиях выбора между перечисленными в программах и планах социально-экономического развития мероприятиями, поскольку проводимый в составе схем территориального планирования комплексный анализ состояния территории административного образования и уровня его социально-экономического развития может показать нереалистичность, нежелательность и даже опасность реализации некоторых из них. Формально такие выводы могут спровоцировать отказ от согласования и утверждения документации по территориальному планированию.

Ситуация вторая

Схемы территориального планирования разрабатываются до подготовки документов социально-экономического характера. В этом случае обычно положения схем территориального планирования после их всестороннего рассмотрения, согласования и утвержде-

ния принимаются практически без изменений в качестве мероприятий, закладываемых в планы и программы социально-экономического развития этих административных территориальных образований. Эта ситуация обладает хорошим потенциалом реализации положений как одного, так и другого документа. Более того, здесь исключена возможность конфликтных и противоречивых несбалансированных решений.

Поскольку самостоятельная разработка документов социально-экономического планирования строится на сборе инициативных заявок административных органов и хозяйствующих субъектов, их отраслевой комплектации в единый документ и при этом отсутствует анализ допустимости, целесообразности и совместимости этих предложений с точки зрения обеспечения общей совместной экологической безопасности, экономической сбалансированности и возможности ресурсной обеспеченности данных предложений, такой документ не может служить базой комплексного устойчивого развития данного административно-территориального образования. Этот документ нуждается в проверке на экологическую, территориальную и социальную совместимость собранных в нем частных отраслевых предложений. Такую проверку может и должно обеспечивать территориальное планирование, в задачи которого необходимо интегрировать методологию эколого-ландшафтного анализа территории, зонирования и оптимизационного планирования функциональной структуры землепользования и (или) пространственной организации.

Важнейшее значение для подготовки документов стратегического и территориального планирования имеют нормативы градостроительного проектирования, определяющие социально-необходимую обеспеченность населения административно-территориальных образований объектами социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры. Перечни объектов должны устанавливаться высшими органами власти и местного самоуправления в соответствии с их полномочиями в сфере жизнеустройства на подведомственных территориях. Следовательно, нормативы градостроительного проектирования в виде системы расчетных показателей обеспеченности населения объектами социальной и транспортной инфраструктуры, инженерными и территориальными ресурсами должны быть сформированы на федеральном, региональном и местном уровнях.

Совокупность нормативов градостроительного проектирования, установленных для каждого уровня административно-территориального деления страны, обеспечит проектный процесс доказательной базой определения потребностей функционального зонирования, строительства и размещения объектов социальной сферы, транспортной и инженерной инфраструктуры, выделения и резервирования для этих объектов территорий в конкретных муниципальных образованиях независимо от того, включены ли данные объекты в адресные перечни текущего строительства сельских и городских поселений, городских округов, муниципальных районов, субъектов РФ, федеральных министерств и ведомств или нет. Эти перечни в силу своего временного характера и условий финансового обеспечения всегда будут неполными по отношению к нормативам градостроительного проектирования соответствующего уровня, и построенные на их основе документы территориального планирования не смогут отразить будущие потребности в территориальных и инженерных ресурсах в виде их надлежащего резервирования и функционально оправданного размещения, а значит, не смогут обеспечить в среднесрочной и долгосрочной перспективе условий устойчивого развития данных административно-территориальных образований.

Формирование полной разноуровневой системы нормативов градостроительного проектирования позволит принимать устойчивые во времени планировочные решения и не пересматривать под каждую новую задачу весь пакет градостроительной документации от проектов межевания территории до схем территориального планирования Российской

Федерации в зависимости от уровня федерального, регионального и местного значения размещаемого объекта.

Использование в качестве обоснований территориального планирования расчетных показателей обеспеченности административно-территориальных образований, определенных на базе нормативов градостроительного проектирования соответствующего уровня, в свою очередь позволит подготавливать отраслевые и комплексные планы и программы социально-экономического развития для этих образований как документы реализации схем территориального планирования по отдельным временным периодам, сохраняя при этом возможность их дальнейшего градостроительного развития через адресные планы и проекты размещения и строительства объектов различного назначения и разных форм собственности.

Возможности, которые открываются перед территориальным планированием с помощью внедрения системы нормативов градостроительного проектирования, определяют необходимость доведения этой системы до федерального уровня и соответственно дополнения Градостроительного кодекса Российской Федерации.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

В соответствии с определением Градостроительного кодекса Российской Федерации территориальное планирование является частью градостроительной деятельности, призванной обеспечить устойчивое и безопасное социально-экономическое и градостроительное развитие страны, ее регионов и населенных мест. Субъектами территориального планирования выступают федеральные и региональные органы исполнительной государственной власти и органы местного самоуправления [1].

Территориальное планирование в Российской Федерации осуществляется в виде схем (карт), охватывающих части земной поверхности, находящиеся под юрисдикцией Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Территориальное планирование городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга как субъектов Российской Федерации осуществляется в виде подготовки генеральных планов развития этих городов [2].

Содержание документов территориального планирования хотя и определяется полномочиями субъектов градостроительной деятельности в области регулирования землепользования и капитального строительства на подведомственной части земной поверхности – территорий суши и акваторий, но не полностью отражает задачи комплексного, устойчивого и безопасного развития.

Сравнительный анализ содержания документа территориального планирования в Российской Федерации показывает, что оно носит отраслевой характер, соответствующий структуре управления экономикой и социальной сферой страны, регионов, муниципальных образований.

Федеральные органы, регулирующие вопросы развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы, ответственны за подготовку документов территориального планирования Российской Федерации в пределах своих полномочий. По предложениям Правительства Российской Федерации и указам Президента Российской Федерации состав областей, в которых требуется подготовка документов территориального планирования Российской Федерации, может изменяться [3].

В настоящее время подготовлен и утвержден ряд обязательных схем территориального планирования Российской Федерации в областях: федерального транспорта, обороны и безопасности государства, образования и здравоохранения. Очевидно, что перечисленные области ответственности федеральных органов исполнительной власти не охватывают всего спектра земельно-имущественных отношений, определяющих условия устойчивого и безопасного социально-экономического развития государства. В этих схемах отображаются только планируемые данными исполнительными органами государственной власти меры и мероприятия, связанные с размещением и строительством объектов, обеспечивающих реализацию функций этих органов в указанных областях деятельности на текущий период. Прогнозная глубина схем территориального планирования независимо от уровня их разработки определена в 10 лет, а для схемы развития транспорта – 20 лет [4].

Основанием для подготовки схем территориального планирования федерального уровня являются планы и программы социально-экономического развития страны в соответствующих отраслях, иные документы стратегического планирования, определяющие текущие, среднесрочные и долгосрочные задачи, связанные с пространственным

* В соавторстве с А.Г. Вайтенсом

распределением материальной инфраструктуры этих отраслей. В документах территориального планирования отображаются места планируемого размещения объектов капитального строительства, отмеченных в данных документах стратегического планирования. Указание на наличие этих объектов в составе документов стратегического планирования является достаточным основанием для их отображения в схемах территориального планирования федерального, регионального и местного уровней.

Обоснование внесения объектов капитального строительства различного назначения в стратегические документы как федерального, так и регионального и местного уровней находится вне задач территориального планирования, несмотря на то что в составе обосновывающих материалов при подготовке схем территориального планирования проводится комплексный анализ сложившейся ситуации в части эффективности пространственной организации соответствующей отрасли с точки зрения влияния ее объектов на социально-экономическое развитие государства, регионов и муниципальных образований.

Территориальные схемы субъектов Российской Федерации также выполняются в отраслевом разрезе [5].

В них показываются планируемые мероприятия по развитию следующих сфер жизнедеятельности региона:

- транспорта регионального и межмуниципального значения;
- образования;
- здравоохранения;
- физкультуры и спорта;
- предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- иных областей в соответствии с полномочиями субъекта Российской Федерации.

Как правило, указанная информация, вытекающая из стратегических документов субъекта Российской Федерации, отображается в отраслевых схемах и на сводной схеме в виде основного проектного плана. Важное значение в документах территориального планирования Российской Федерации занимают вопросы землепользования, как инерция методики подготовки схем районной планировки, которые разрабатывались ранее. Отображение территорий различного назначения, однако, проводится в этих разработках по фактическому использованию земель и планируемым изменениям границ видов землепользования, если таковые подкреплены соответствующими постановлениями губернаторов областей или президентов автономных округов и республик.

Предложения по преобразованию системы населенных мест, планировочной структуры территории субъекта Российской Федерации, сложившейся системы землепользования, вытекающие из комплексного анализа территории, не входят в содержание задач регионального территориального планирования.

Схемы территориального планирования муниципальных районов в составе субъектов Российской Федерации подготавливаются в виде основного проектного плана и дополняющих его отраслевых схем развития отдельных областей деятельности местного самоуправления по следующим направлениям планируемого размещения объектов местного значения:

- электро- и газоснабжения поселений;
- автомобильных дорог местного значения на межселенных территориях;
- образования;
- здравоохранения;
- физической культуры и массового спорта;
- утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- иных объектов, необходимых для реализации полномочий местного самоуправления.

В документах территориального планирования муниципальных районов также отображается размещение объектов федерального и регионального значения, информация о планируемом строительстве которых вытекает из документов стратегического планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [7].

Кроме объектов разного назначения в указанных областях существующих и планируемых к строительству на территории муниципального района федерального, регионального и местного значения в документах территориального планирования муниципального района отображаются границы землепользований и границы населенных мест (поселений и городских округов), а также их изменений в соответствии с нормативными правовыми актами Высших исполнительных органов данного субъекта Российской Федерации.

Несмотря на требуемый в составе обосновывающих материалов к схеме территориального планирования муниципального района анализ использования территорий, вытекающие из этого анализа возможные предложения по эффективной пространственной организации территории района и обеспечению планировочными и строительными средствами условий устойчивого и безопасного развития не являются предметом утверждения районной администрацией и не становятся элементами комплексного социально-экономического планирования текущего, среднесрочного и долгосрочного характера.

Генеральные планы поселений и городских округов подготавливаются в целях отображения мест планируемого размещения объектов местного значения данного муниципального образования, границ населенных пунктов, в том числе вновь образуемых по решению местного самоуправления и входящих в состав поселения, городского округа, границ и расположения функциональных зон, предназначенных для размещения объектов различного назначения и создания необходимых условий и элементов инфраструктурного обустройства для устойчивого функционирования этих объектов [8].

В генеральных планах поселений, городских округов отображаются объекты следующего назначения:

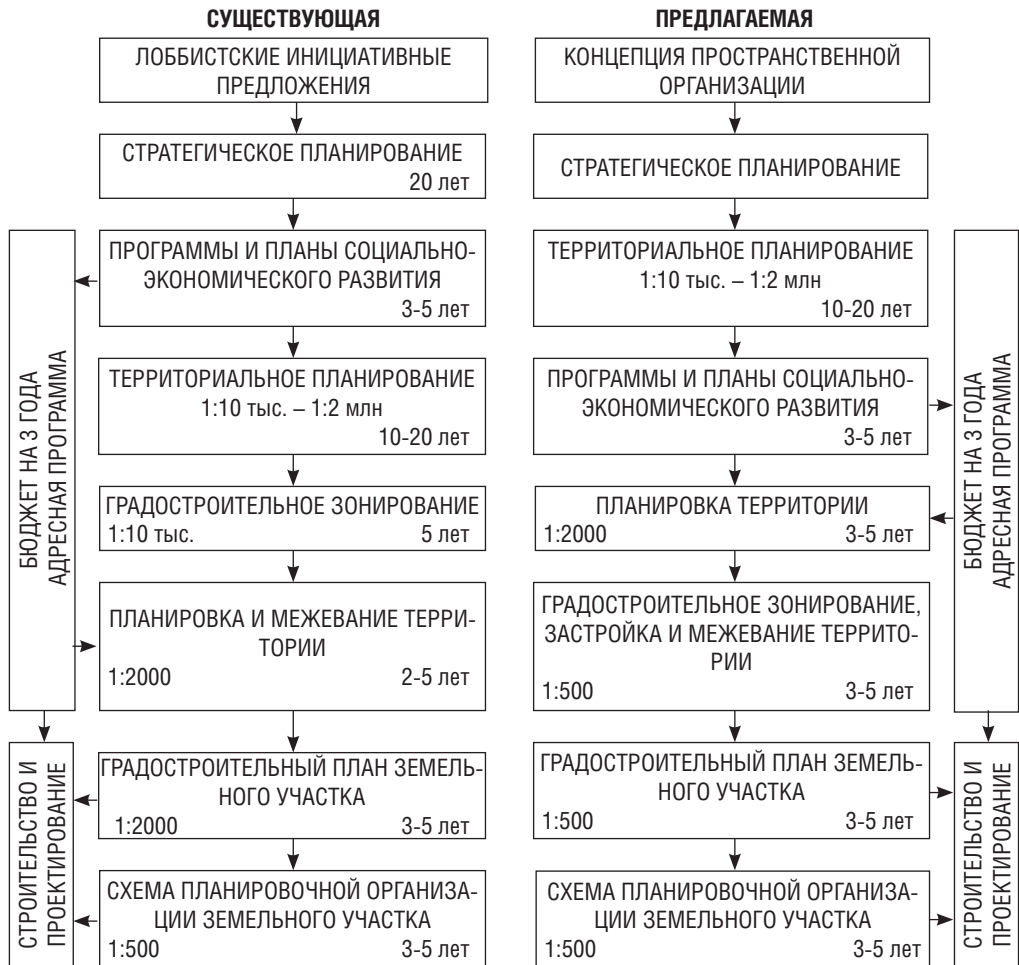
- электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения;
- автомобильных дорог местного значения;
- физической культуры и массового спорта, образования, здравоохранения, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов в случае подготовки генерального плана городского округа;
- иных объектов, планируемых для строительства в связи с реализацией полномочий местного самоуправления поселения, городского округа.

В генеральных планах поселений, городских округов также отображаются зоны размещения объектов федерального, регионального значения, а также объекты местного значения муниципального района, планируемые или существующие на территории данного поселения, городского округа.

Основной задачей проектов генеральных планов поселений, городских округов является отображение существующих и утвержденных административных границ. Обоснование изменений местоположения этих границ и назначения территорий не входит в задачи подготовки утверждаемых частей документов. Вся отображаемая в генеральных планах поселений и городских округов планировочная информация собирается из отдельных постановлений органов федеральной и региональной исполнительной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов, данных поселений и городских округов.

В целом территориальное планирование в Российской Федерации носит объектный характер и предназначено для отображения размещения объектов в связи с реализацией полномочий органов власти и местного самоуправления.

МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Задач рациональной, эффективной и безопасной пространственной организации Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований действующее законодательство и имеющаяся нормативная база не предусматривает.

Отраслевой и объектный принцип территориального планирования, принятый, к сожалению, в Градостроительном кодексе Российской Федерации, объективно не может способствовать переходу страны к принципам устойчивого развития, сохраняет не эффективную в рыночных условиях сложившуюся систему размещения производственных сил, не отвечает глобальным вызовам, продолжает ресурсорасточительное природопользование, не обеспечивает рациональной структуры внутреннего валового продукта, сохраняя в нем высокую долю транспортных и коммунальных издержек, что сдерживает темпы социально-экономического развития страны [9].

Необходим пересмотр законодательной базы пространственной организации Российской Федерации, ее переосмысление с позиций обеспечения и стимулирования устойчивого и безопасного развития градостроительных структур и социально-экономического развития страны. Кроме того, необходимо пересмотреть сложившийся порядок подготовки документов социально-экономического и территориального планирования, который в настоящее время не направлен на обеспечение условий устойчивого развития

Объекты федерального, регионального и местного значения в документах территориального планирования

Документ	ОБЪЕКТЫ									
	транспорта	образования	здравоохранения	физкультуры и спорта	обороны и безопасности	ГО и ЧС	газоснабжения	утилизации мусора	электро, тепло и водоснабжения, водоотведения	иного назначения
Схема территориального планирования Российской Федерации	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-
Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации	+	+	+	+	0	+	-	-	-	+
Схема территориального планирования муниципального района	+	+	+	+	0	0	+	+	-	+
Генеральный план поселения, городского округа	+	+	+	+	0	0	+	+	+	+

+ - размещаются

-- не показываются

0 - отображаются

и экологически допустимое, социально эффективное и экологически целесообразное преобразование функционально-планировочной организации территории административных образований (рис.).

Технология планирования мероприятий, связанных с преобразованием окружающей среды, должна последовательно решать следующий перечень задач:

- подготовка научно обоснованной концепции устойчивой пространственной организации и рационального природопользования территории;
- разработка комплексных и отраслевых доктрин и стратегий развития на основе концепции устойчивой пространственной организации и рационального природопользования;
- подготовка документов территориального планирования с административной привязкой положений и мероприятий комплексных и отраслевых доктрин и стратегий развития;
- разработка комплексных и отраслевых программ и планов социально-экономического развития административных образований на основе документов территориального планирования;
- разработка документации по планировке, застройке и межеванию конкретных территорий муниципальных образований на основе текущих планов социально-экономического

ского развития, с выделением как отдельного этапа подготовки правил землепользования и застройки земельных участков.

Предлагаемая модель организации градостроительной деятельности характеризуется соответствием уровней планирования и градостроительного проектирования по глубине прогнозирования и территориальному охвату, а также обоснованностью правовой базы размещения и строительства объектов кадастровыми планами земельных участков, разделением территориального зонирования на общую часть, принимаемую нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления, и планы локализации территориальных зон в границах элементов планировочной структуры территории административного муниципального образования, утвержденные одновременно со схемами (проектами) застройки этих территорий исполнительными органами муниципалитетов.

Литература

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации, ст. 1,5.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации, ст. 03.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации, ст. 6.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации, 4.10, ст. 9.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации, 4.3, ст. 14.
6. Комплексная районная планировка / Ред. ком. В.Н. Белоусов, В.В. Владимиров и др. М.: Стройиздат. 1980. 248 с.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации, 4.3, ст. 19.
8. Градостроительный кодекс Российской Федерации, 4.5, ст. 23.
9. Митягин С.Д. Актуальные вопросы градостроительства. СПб.: Зодчий. 2011. 64 с.

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система территориального планирования Российской Федерации определена и построена в соответствии с положениями Градостроительного кодекса, как часть градостроительной деятельности, которая понимается законодательной и исполнительной властью, государственными и муниципальными службами в виде отображения мест размещения новых объектов капитального строительства либо объектов, подлежащих реконструкции или ремонту. Таким образом, градостроительная деятельность определяется по факту не как профессиональная деятельность по планированию рациональной и эффективной пространственной организации страны, а как обеспечивающая часть инвестиционно-строительного комплекса и формирования имущественно-земельных отношений.

Собственно, определение мест и условий размещения, а также состава объектов капитального строительства действующим в стране законодательством отнесено к отраслям социально-экономического планирования, построенного по административно-иерархическому принципу: Российская Федерация; субъекты Российской Федерации – края, области, автономные республики, округа; и муниципальные образования – городские округа, городские и сельские поселения. Органы исполнительной власти каждого уровня административно-территориального устройства страны в текущем режиме подготавливают предложения по объемам и направлениям строительства по планируемым периодам развития, а представительные органы власти и местного самоуправления утверждают эти планы и программы, распределение использования территориальных ресурсов в виде документов территориального планирования соответствующего уровня и финансового обеспечения строительства объектов федерального, регионального и местного значения, закладываемого в бюджетные обязательства этих административно-территориальных образований. Органы местного самоуправления реализуют исполнение своих планов социально-экономического развития с учетом федеральных и региональных интересов посредством организации инвестиционного процесса на подведомственной территории, создавая имущественно-правовые условия для государственных, муниципальных и частных капиталовложений.

В этой системе приоритетные функции формирования состава и назначения, а также мест размещения объектов капитального строительства отнесены к полномочиям административных органов местного, регионального и федерального управления, которые в свою очередь построены по отраслевому принципу. В результате административные органы, ответственные за развитие каких-либо отраслей экономики и социальной сферы, планируют отраслевое распределение бюджета на цели капитального строительства, ремонта и реконструкции подведомственных объектов, а также создание необходимых для внебюджетных инвестиций имущественно-правовых условий. Принятые планы и адресные программы строительства на текущий и прогнозный периоды согласно нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации, отображаются на картах и описываются в виде мероприятий в утверждаемых положениях документов территориального планирования – схемах

федерального, регионального и муниципального уровней, а также в генеральных планах городских округов, городских и сельских поселений.

Материалы по обоснованию принятых проектных решений в составе документов территориального планирования, которые подготавливаются согласно нормам Градостроительного кодекса, содержат ссылки на соответствующие программные документы социально-экономического планирования федерального, регионального и муниципального уровней. Справедливость выбора мест размещения и назначения состава объектов капитального строительства, прописанных в планах и программах социально-экономического развития, в документах территориального планирования не подвергается сомнению, а принимается как исходная информация. Предполагается, что принятые планы капитального строительства имеют достаточные обоснования и что размещение объектов на территориях муниципальных образований соответствует функциональному зонированию их генеральных планов, а также что в этом случае вопросы эколого-ландшафтных обоснований размещения объектов капитального строительства в градостроительной документации не возникают.

Однако на самом деле федеральные, региональные и местные органы санитарно-эпидемиологического надзора, контролирующие качественные характеристики среды, требуют согласования проектной документации в части возможного негативного влияния объектов строительства на компоненты окружающей среды и условия жизнедеятельности населения. Такое согласование возможно только в том случае, если будет доказано, что возможное негативное влияние объекта или группы объектов не превысило существующих фоновых значений или норм предельно допустимых концентраций в окружающих природных средах.

Несмотря на то что функциональное зонирование территорий муниципального образования изначально не является предметом экспертной оценки, именно оно определяет целесообразность размещения и состав объектов жизнедеятельности, обеспечивающих условия устойчивого социально-экономического развития поселения, городского округа, муниципального района и субъекта Российской Федерации. Однобокость обоснований стратегических документов социально-экономического развития, исключение эколого-ландшафтного анализа ситуации и оценки целесообразных и эффективных видов использования территориальных ресурсов из градостроительной документации снижает значимость территориального планирования как профессиональной деятельности по пространственной организации страны. В результате продолжается рост затрат в коммунально-бытовой сфере и транспортном хозяйстве, инженерном обустройстве территорий, усугубляются риски, связанные с обеспечением устойчивости и безопасности населенных мест, сохраняется и усиливается нерациональное использование пространственных ресурсов муниципальных образований. Противодействие этим негативным тенденциям может быть осуществлено путем применения методологии эколого-ландшафтного планирования как обоснования интегрированных комплексных документов стратегического территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Разработка эколого-ландшафтных сценариев пространственной организации страны, отдельных регионов и муниципалитетов должна предшествовать стратегическому территориальному планированию в виде обоснованной концепции пространственной организации, в которой цели устойчивого социально-экономического развития увязываются с задачами сбалансированного и рационального природопользования, обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения.

Структура и содержание документов территориального планирования в Российской Федерации

Проектный документ	Масштаб 1:	Утверждает результат
Схема рационального природопользования Российской Федерации	2 000 000	Приоритеты видов природопользования и природохозяйственное зонирование Российской Федерации. Экологически допустимые нормы и структура природопользования по бассейновым округам. Размещение инфраструктуры природозащитных объектов и особо охраняемых природных территорий федерального значения.
Комплексная схема территориального планирования Российской Федерации	2 000 000	Распределение по местоположению и параметрам объектов федерального значения: земель лесного и водного фондов, особо охраняемых природных и рекреационных территорий, месторождений полезных ископаемых стратегического значения, стратегически важных транспортных и инженерных коммуникаций, населенных мест и агломераций: административных центров федерального и регионального уровней, объектов транспортной, инженерной, энергетической и социальной инфраструктуры, обороны и безопасности, космической деятельности, федеральных и региональных органов управления, объектов здравоохранения и образования федерального значения.
Схема ландшафтного планирования бассейновых округов	1 000 000–300 000	Приоритеты и допустимая структура землепользования в границах бассейна. Размещение особо охраняемых природных территорий и элементов экологического каркаса регионального значения. Размещение и состав объектов природозащитной инфраструктуры. Региональные нормы природопользования.
Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации	1 000 000–300 000	Распределение по местоположению и параметрам объектов стратегического регионального значения: земель сельскохозяйственных угодий, объектов транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры, рекреационных комплексов и природных резерватов, населенных мест регионального и муниципального уровней, месторождений полезных ископаемых регионального значения, объектов управления, здравоохранения и образования регионального значения.
Ландшафтные планы муниципальных районов	100 000–50 000	Ландшафтно-хозяйственное зонирование территории. Отраслевые нормы и режимы природопользования. Природоохранные, природозащитные и природовосстановительные мероприятия. Размещение особо охраняемых территорий и элементов экологического каркаса муниципального значения.
Схемы территориального планирования муниципальных районов	100 000 – 50 000	Распределение по местоположению и параметрам объектов стратегического значения районного уровня: объектов градообразующей базы, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры, охраняемых территорий и объектов культурного наследия, населенных мест, зон садоводств и дачных товариществ вне населенных мест, объектов здравоохранения и образования районного значения
Генеральные планы поселений городских округов, включая схемы экологического каркаса и охраняемой территории	10 000 – 5 000	Границы и функциональное зонирование поселений, городских округов, распределение по местоположению (по функциональным зонам) объектов федерального, регионального и местного значения с учетом требуемых параметров и доступности этих объектов. Трассировки транспортных и инженерных коммуникаций федерального и регионального значения, объектов местной магистральной сети.

МОРСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Д. Митягин

Российской Федерации после распада Советского Союза досталась огромная территория евразийской суши и омывающих континент морских акваторий. Это самый большой в мире пространственный ресурс, находящийся под государственной юрисдикцией, который может и должен стать базой социально-экономического развития страны, ее безопасности и благополучия. Тем не менее этот ресурс нуждается в рачительном и рациональном использовании. Он должен обеспечить устойчивое и поступательное развитие экономики и социальной сферы в текущий исторический период и в отдаленной перспективе.

Рациональная и эффективная пространственная организация страны, сохранение запасов и восстановление возобновляемых природных ресурсов требуют организации работ по планированию природопользования и целенаправленного комплексного пространственного распределения производительных сил страны, эффективного использования ресурсов земной поверхности, недр и воздушного пространства, находящихся в юрисдикции Российской Федерации.

На сегодняшний день вопросы стратегического территориального планирования преимущественно локализованы в границах страны, отдельных регионов и муниципальных образований. Однако на морские акватории документы пространственного планирования и распределения видов хозяйственной деятельности не подготавливаются и потому не утверждаются и не служат целям комплексного, эффективного, экологически безопасного и рационального природопользования. Существующие планы и программы развития отдельных видов морехозяйственной и морской деятельности носят узковедомственный характер, который может породить межотраслевые и межрегиональные конфликтные ситуации.

Активная морская деятельность, которую ведут хозяйствующие субъекты экономически развитых стран, стимулировала становление особого вида планирования ее пространственной организации – морского (акваториального) пространственного планирования М(А)ПП, как на международном, так и соответственно на национальных уровнях. Планирование организации морской деятельности – это необходимость совместного существования государственных образований на планете. Особенно значение этого вида пространственного планирования возрастает на участках Мирового океана и морей, омывающих континенты Северного полушария Земли, в зонах активной экономической деятельности.

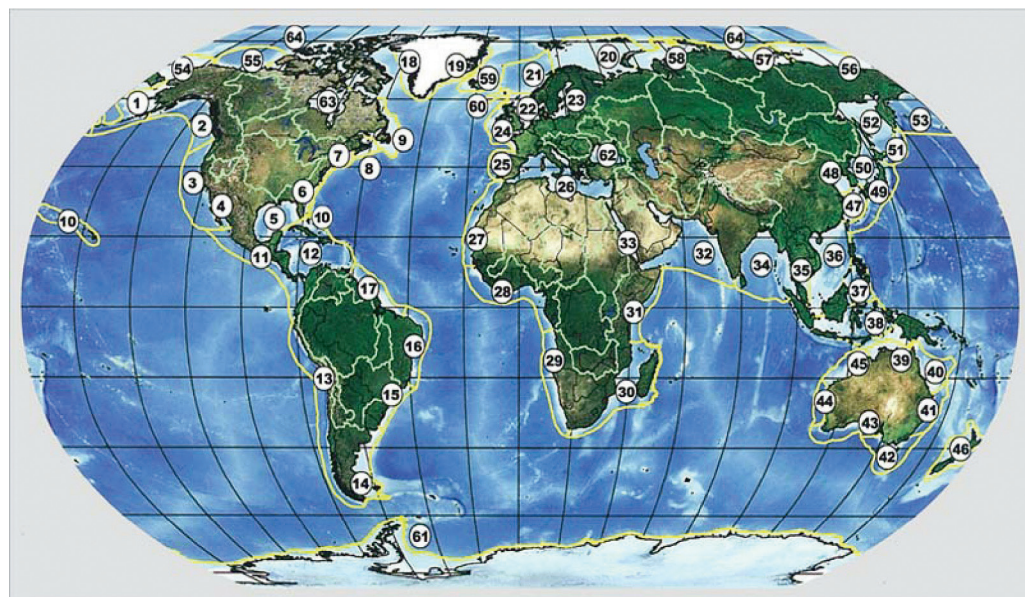
Анализ зарубежного опыта М(А)ПП показывает схожие принципы и подходы, лежащие в основе разработки планов морского акваториального (пространственного) планирования (экосистемный подход, принцип предосторожности, участие всех заинтересованных сторон в процессе разработки документов морского планирования, открытый доступ к информации и сотрудничество субъектов морской деятельности).

Вместе с тем выделяются два подхода к разработке планов морского пространственного планирования – североамериканский и западноевропейский.

Для североамериканского подхода характерно выделение крупных экорегионов, при этом их границы не соответствуют административным границам штатов, т.к. экорегионы выделены на основе физико-географического природного районирования. Морское планирование экорегионов осуществляется на федеральном уровне.

Следующая особенность североамериканского подхода заключается в так называемом федералистском принципе и организации управления хозяйственной деятельностью в прибрежных зонах акваторий. В соответствии с ним реальная организация и планирование морской акваториальной деятельности в этих зонах принадлежит низшему административному уровню, способному осуществлять конкретные действия и достигать поставленных цели.

В рамках такой системы верхний (федеральный) уровень управления создает базовую структуру и основополагающие правила, в соответствии с которыми функционирует каждый субъект морехозяйственной деятельности. Этот уровень ответственен за постановку



- | | | |
|--|--|---|
| 1. Восточное Берингово море | 21. Норвежское море | 43. Юго-Западный Северо-Австралийский шельф |
| 2. Аляскинский залив | 22. Северное море | 44. Западно-Центральный Австралийский шельф |
| 3. Калифорнийское течение | 23. Балтийское море | 45. Восточно-Центрального Австралийский шельф |
| 4. Калифорнийский залив | 24. Центрально-Бискайское море | 46. Новозеландский шельф |
| 5. Мексиканский залив | 25. Иберийский прибрежный экорегион | 47. Восточно-Китайское море |
| 6. Юго-Восточный континентальный шельф США | 26. Средиземное море | 48. Желтое море |
| 7. Северо-Восточный континентальный шельф США | 27. Канарское течение | 49. Течение Кюросио |
| 8. Шотландский шельф | 28. Гвинейское течение | 50. Японское море/Восточно-Китайское море |
| 9. Шельф Ньюфаундленд-Лабрадор | 29. Бенгальское течение | 51. Течение Ойясио |
| 10. Островной Тихоокеанско-Гавайский экорегион | 30. Агуляньское течение | 52. Охотское море |
| 11. Тихоокеанский Центрально-Латиноамериканский прибрежный экорегион | 31. Сомалийское прибрежное течение | 53. Западное Беренгово море |
| 12. Карибское море | 32. Аравийское море | 54. Чукотское море |
| 13. Течение Гумбольта | 33. Красное море | 55. Море Бофорта |
| 14. Патагонский шельф | 34. Бенгальский залив | 56. Восточно-Сибирское море |
| 15. Южно-Бразильский шельф | 35. Сиамский залив | 57. Море Лаптевых |
| 16. Восточно-Бразильский шельф | 36. Южно-Китайское море | 58. Карское море |
| 17. Северо-Бразильский шельф | 37. Море Сулавеси | 59. Исландский шельф |
| 18. Западно-Гренландский шельф | 38. Индонезийское море | 60. Фарерское плато |
| 19. Восточно-Гренландский шельф | 39. Северо-Австралийский шельф | 61. Антарктика |
| 20. Баренцево море | 40. Северо-Австралийский шельф – Большой барьерный риф | 62. Черное море |
| | 41. Восточно-Центральный Австралийский шельф | 63. Гудзонов залив |
| | 42. Юго-Восточный Северо-Австралийский шельф | 64. Северный Ледовитый океан |

Рис. 1. Морские экорегионы Земли

цели, определение принципов, способов оценки результата. Он обеспечивает механизмы согласования позиций разных субъектов морехозяйственной деятельности.

Для стран Европейского союза выделение экорегионов не характерно, планы морского пространственного планирования разрабатываются в административных морских границах государств. При этом подходы к их созданию несколько различаются. Например, в то время как Германия и Нидерланды расширили существующую правовую базу территориального пространственного планирования на морские акватории, в Великобритании был разработан специальный закон о морском планировании, регулирующий этот вид деятельности.

Из анализа опыта Швеции видно, что отдавать все полномочия по М(А)ПП на нижний муниципальный уровень не целесообразно, так как стратегические интересы страны на данном уровне практически не учитываются.

В то же время при полностью федеральном планировании, учитывая обширность морских акваторий Российской Федерации и протяженность береговой линии, практически невозможно учитывать все интересы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в водоемах и морях Российской Федерации.

В результате анализа зарубежного опыта стран, наиболее активно развивающих М(А)ПП на своих акваториях и возможности его использования при становлении М(А)ПП в Российской Федерации можно сделать вывод, что наиболее перспективным для российской стороны будет интеграция опыта других стран, осуществляющих планирование морской деятельности с учетом различия природно-географических условий. Для планирования морской деятельности в Российской Федерации может быть применен опыт США и Германии. В этих странах и Российской Федерации изначально в значительной степени схожи системы государственного устройства, а также территориального планирования. Используя данный опыт, можно получить наиболее рациональное распределение полномочий планирования в российских акваториях.

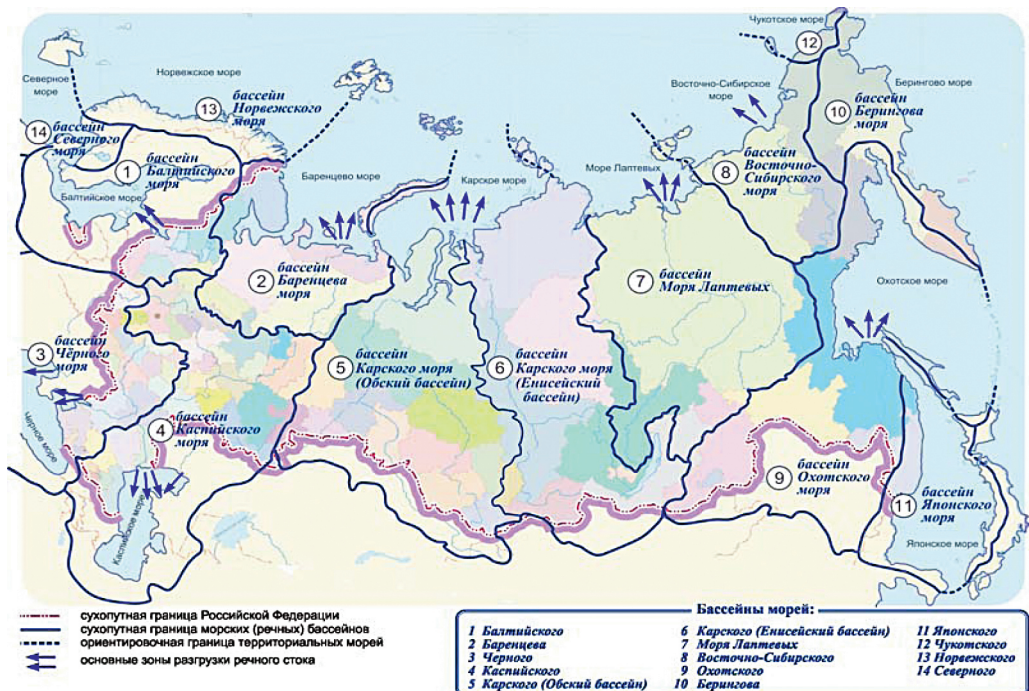


Рис. 2. Бассейн речных стоков Российской Федерации

Планирование видов морской деятельности, обеспечивающее реализацию национальных (стратегических) интересов страны, в т.ч. в исключительной экономической зоне Российской Федерации, должно осуществляться на федеральном уровне по экорегионам – морским частям бассейновых округов.

В территориальном море и во внутренних водах Российской Федерации, где по сути сосредоточены основные виды деятельности, полномочия по М(А)ПП могут быть переданы на уровень субъекта Российской Федерации с учетом задач федерального уровня.

Задачи муниципального уровня целесообразно реализовывать в документах морского акваториального планирования субъектов Российской Федерации.

Несмотря на объективную необходимость в Российской Федерации опыт разработки документов морского пространственного планирования отсутствует.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации относительно его применения к активно развивающемуся во всем мире направлению морского пространственного планирования позволяет сделать следующие выводы:

Термин «Морское акваториальное (пространственное) планирование» не используется ни в одном законодательном акте Российской Федерации. Морские акватории находятся в исключительном ведении федеральных органов власти, управление ими осуществляет ряд отраслевых министерств, для которых морская деятельность не является основной. Такое управление не может обеспечить комплексного подхода по управлению морскими территориями и оптимального использования морских ресурсов.

Действующая законодательная и нормативная правовая база Российской Федерации в отношении водных объектов суши и акватории морей не обеспечивают взаимосвязи и рациональной организации морской (акваториальной) деятельности в пределах одного бассейнового округа. С этим связаны риски прямых и косвенных экологических и экономических ущербов при осуществлении морской деятельности, в том числе непосредственно локализованных видов такой деятельности, а также отдаленных во времени и в пространстве различных нарушений параметров водной среды, определенных динамическими процессами, протекающими в водных массах и затрагивающими состояние береговых зон.

Проведенный анализ дал основу для разработки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы, в частности, проектов следующих документов:

- законопроекта «О пространственной организации Российской Федерации», где определяются задачи и области регулирования отраслевых законодательных актов, касающихся вопросов использования пространственных ресурсов страны;
- законопроекта «О морском акваториальном (пространственном) планировании в Российской Федерации», который направлен на организацию морского акваториального (пространственного) планирования и обеспечивает включение данной деятельности в систему стратегического и территориального планирования, действующую в стране;
- дополнений в виде поправок, которые необходимо внести в действующие федеральные законы о транспорте, прежде всего, морском, о рыболовстве и охране окружающей среды, в иные законы, косвенно касающиеся осуществления морской деятельности, водо- и недропользования в отношении акваторий, а также в Градостроительный, Земельный и Водный кодексы Российской Федерации, другие нормативные правовые акты Российской Федерации.

Анализ современного состояния законодательной, нормативной и правовой базы осуществления морской деятельности показал, что в настоящее время в Российской Федерации создана вертикальная структура потенциального управления морской деятельностью. Однако законодательство Российской Федерации не позволяет реально определить пространственные границы и содержание полномочий субъектов морской деятельности и субъектов водных отношений.

Отсутствие законодательного акта, регулирующего отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, возникающие при осуществлении всех возможных видов деятельности на акватории морей и водоемов, является основной проблемой для осуществления рационального функционального зонирования акваторий – акваториального зонирования.

Комплексное развитие морской (водохозяйственной) деятельности требует определения зон преимущественного использования акваторий для различных видов водопользования и закрепления границ этих зон путем утверждения морских (акваториальных) планов специальными нормативными и правовыми актами. В соответствии с чем возникает необходимость разработки документов, определяющих нормативную базу морского акваториального (пространственного) планирования.

За несколько последних лет экономически развитыми странами были созданы национальные правовые рамки для обеспечения деятельности по М(А)ПП.

Опыт зарубежных стран неоспоримо доказывает, что корректировки законодательства и создание соответствующего современным условиям хозяйствования правового обеспечения являются важным условием функционирования морского акваториального (пространственного) планирования в стране.

Учитывая необходимость создания нормативных методических документов М(А)ПП на базе соответствующих обоснований и проектов федеральных законов «О пространственной организации Российской Федерации» и «О морском планировании Российской Федерации», к настоящему времени подготовлены методическое руководство по морскому акваториальному (пространственному) планированию, перечень нормативных актов, требующих введения специальных положений в части организации морской (акваториальной) деятельности на основе документов морского акваториального (пространственного) планирования, предложения по распределению полномочий субъектов морской деятельности и составу необходимых организационных мероприятий, обеспечивающих введение морского акваториального (пространственного) планирования в документооборот Российской Федерации и интеграции этих документов с аналогичными документами, разрабатываемыми в других странах на национальном и международном уровнях, сформулированы следующие базовые положения по организации и ведению морского пространственного планирования в Российской Федерации:

Морское планирование – часть планирования пространственной организации России;

Морское планирование осуществляется в рамках полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;

Морское планирование осуществляется в виде комплексных и (или) отраслевых схем или разделов таких схем;

Морское планирование осуществляется на основании морской доктрины России, комплексных и (или) отраслевых стратегий развития морепользования федерального, регионального и местного уровней (при их наличии), схем море- и водопользования бассейновых округов;

Морское планирование является основой подготовки и обоснования долгосрочных, среднесрочных и текущих программ и планов (разделов программ и планов) развития видов морской деятельности и морепользования;

Морское планирование осуществляется на основании заказа уполномоченных федеральных органов государственной власти при согласовании региональных органов власти и органов местного самоуправления касательно акваторий и прибрежных территорий размещения объектов морской (водной) инфраструктуры;

Морское планирование осуществляется в виде документов (карт, схем) в масштабах, соответствующих территориальному планированию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

Морское планирование интегрируется с документами территориального планирования, учитывает сложившуюся ситуацию в морепользовании на федеральном, региональном и местном уровнях, дает предложения по ее рационализации и эффективному развитию;

Морское планирование в Российской Федерации осуществляется в целом в границах исключительной экономической зоны Российской Федерации, территориального и внутренних морей Российской Федерации по экоморским регионам, соответствующим морским частям бассейновых округов по отдельности или совместно в границах географических зон;

Морское планирование в Российской Федерации или подготовку предложений для морского планирования целесообразно вести:

- для органов федерального уровня и хозяйствующих субъектов международного и федерального уровней – всех водных объектов, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации;

- для субъектов Российской Федерации, их объединений и хозяйствующих субъектов регионального уровня – в общепризнанных морских границах Российской Федерации;

- для муниципальных образований (районов, поселений и городских округов) – в границах зон прибрежного (каботажного) плавания и хозяйственных интересов в области море(водо)пользования физических и юридических лиц, зарегистрированных в данном муниципальном образовании.

Разработка инструментария морского (акваториального) пространственного планирования в Российской Федерации – насущная и актуальнейшая задача, которая должна быть решена в целях обеспечения условий для распространения и реализации концепции устойчивого развития страны на части морских акваторий, находящихся под ее юрисдикцией, и вытекающая из международных обязательств и национальных интересов Российской Федерации.

Рассматривая ресурсы Мирового океана как важнейший фактор и базу будущего развития человечества, уже сегодня ясно, что морехозяйственная деятельность в любых отраслевых и региональных проявлениях должна, прежде всего, обеспечить сохранность водной среды, устойчивость ее количественных и качественных характеристик. Это требование постоянного действия распространяется на структуру и объемы морехозяйственной деятельности как современной, так и будущей экспансии человеческой цивилизации на акватории, а также ее все большей ориентации на возобновляемые виды ресурсов Мирового океана.

Очевидно, что целостность водной системы планеты, ее уязвимость от любых воздействий независимо от места этих воздействий, трансграничный характер перемещения водных масс и их смешивания определяют необходимость использования инструментов планирования в целях эффективного управления и организации морехозяйственной деятельности как на местном, так и на региональном, национальном и наднациональном уровнях.

Опыт организации морского пространственного планирования Балтийского моря привел HELCOM и VASAB к формулированию 10 главных принципов, которые могут служить методологической основой нормирования морехозяйственной деятельности в любых регионах планеты. Эти принципы определяют совокупность требований к содержанию документов морского планирования.

Раскрывая перечисленные принципы морского пространственного планирования, можно сформулировать следующие положения, учет которых необходим для координации национальных действий по организации морского хозяйства:

Субъектами организации и управления морехозяйственной деятельности являются органы местного самоуправления, региональные и государственные власти, наднациональные международные организации, которые в целях эффективного и непрерывного управления морехозяйственной деятельностью должны быть наделены соответствующими полномочиями и нести административную ответственность за организацию отнесенных к этим полномочиям видов морской деятельности в правовом образе установленных границ реализации данных полномочий. Применительно к Российской Федерации эти полномочия могут быть определены следующим образом (табл. 1).

Виды деятельности и объекты, рассматриваемые в Морском пространственном планировании (МПП) в границах полномочий органов управления

Таблица 1

	Муниципальные образования	Региональные администрации	Национальные администрации	Международные организации
Природные охраняемые акватории	+	+	+	-
Судоходство	+	-	+	+
Рыболовство	+	+	+	+
Искусственные сооружения и острова	+	+	+	-
Морская ветроэнергетика	+	+	+	-
Добыча подводных материалов	+	+	+	+
Подводные кабели и трубопро- воды	+	+	+	+
Морская аквакультура	+	-	-	-
Рекреация и туризм	+	+	+	-
Археологические и гидрографиче- ские исследования	+	+	+	+
Иная деятельность и объекты	В зависимости от дислокации и содержания			

Разграничение полномочий административных органов управления при определении и планировании морской деятельности требует единства в определении состава этих полномочий и установления их пространственных границ и квот природопользования, учитывающих сложившиеся нормы международного права (рис.3).

Биосферная связь суши и акватории морей и океанов реализуется посредством речных систем, которые организуют большую часть водного обмена в общепланетном масштабе. Через бассейны стоков речных систем осуществляется обновление водных масс Мирового океана и поддержание их качественного состава, что особенно проявляется в буферных прибрежных зонах и оказывает серьезное влияние на условия ведения морехозяйственной деятельности. Поэтому адаптация морского планирования конкретных прибрежных зон к региональным особенностям его осуществления неизбежна, так же как она неизбежна и для открытых акваторий морей и океанов, где виды, содержание и технологии ведения морской деятельности зависят от природно-климатических условий данного региона земного шара. Использование бассейнового подхода к комплексному пространственному планированию земной поверхности ставит перед человечеством общую задачу организации межгосударственной кооперации природопользования. Особенно остро эта задача проявляется в морском планировании и планировании трансграничных природоохранных зон.

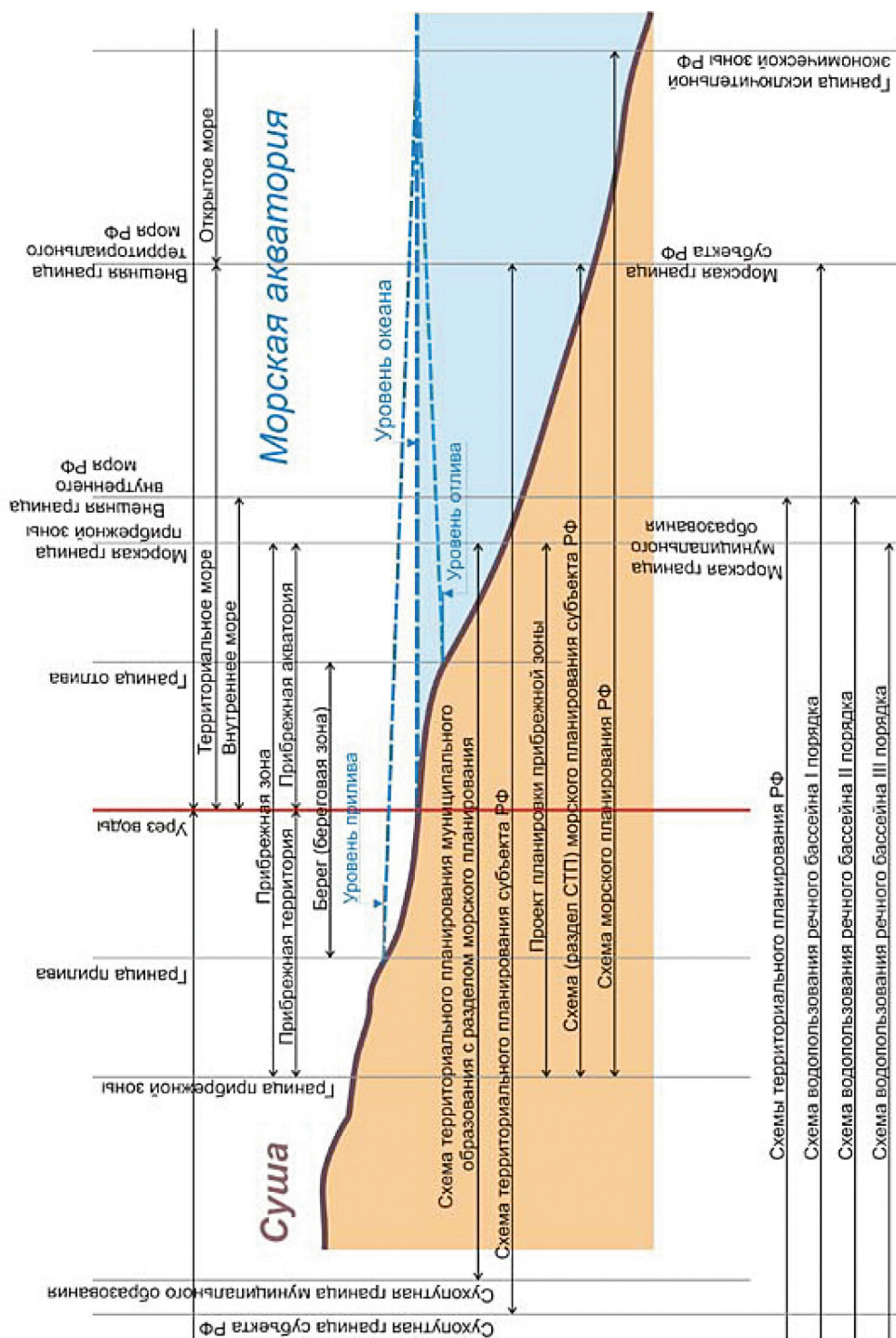


Рис.3. – Предложение по установлению границ юрисдикции в зоне, подверженной морскому планированию

Таким образом, главными методологическими задачами современного начального этапа развития планирования морехозяйственной деятельности на базе перечисленных принципов ее организации можно считать:

разработку, единообразное обоснование и международное признание сопоставимых физических границ юрисдикции национальных и региональных администраций, органов местного самоуправления над прибрежными зонами, территориальными водами и открытыми акваториями морей и океанов;

научное обоснование муниципальных и региональных квот по видам водохозяйственной и морехозяйственной деятельности и организацию правовых инструментов по их применению всеми хозяйствующими субъектами;

обеспечение на международном уровне признания исключительности арендных и договорных начал организации морехозяйственной деятельности;

формирование общих правил морского планирования, обязательных для всех уровней подготовки национальных документов в этой области в целях их сопоставимости и организации международного экологического контроля морехозяйственной деятельности;

совместная разработка информационного обеспечения пространственного, прежде всего, морского планирования, направленного на достижение сопоставимости и возможности трансграничной интеграции документов.

Решение этих задач возможно только в рамках открытого международного сотрудничества с использованием накопленного национального опыта путем широкого обмена мнениями и организации дискуссий в рамках VASAB и HELCOM на примере опытного полигона Балтийского моря.

О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

ИСТОКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАБЛУЖДЕНИЙ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ

Градостроительство в современной России, как и все явления общественной жизни и хозяйственной деятельности, исторически основано на методологии технологической системы организации и ведении процессов преобразования окружающей среды, сложившихся в период активного формирования новых индустриальных городов и решения задач по улучшению жизненных условий населения страны в целом.

Эта система явилась логичным следствием централизованного планирования развития экономики, когда все инвестиции в производственную и социальную сферы основывались на мероприятиях по реализации политической доктрины общенародного внеклассового государства и были направлены на создание равных бытовых условий, независимо от природно-климатических, социально-экономических и национально-культурных региональных особенностей.

Отсюда – государственное регулирование градостроительной деятельности на всех уровнях административно-территориального устройства страны, потребовавшее формирования специальной нормативной базы в виде системы строительных норм и правил. Нормы все же учитывали природно-климатические отличия регионов в виде компенсирующих планировочных и технических решений, а также параметров показателей обеспечивающего характера.

Результатом применения нормативных технических решений в государственном регулировании инвестиционно-строительной деятельности в градостроительном проектировании явилось устойчивое неприятие профессиональным сообществом, административными и надзорными органами каких-либо технологических, инженерно-технических и социально-организационных новаций в области пространственной организации среды населенных мест и строительства отдельных объектов. Это неприятие пережило смену социально-экономического уклада, смену политической системы, и даже отказ от глобального планирования во всех отраслях и видах хозяйственной деятельности, в том числе и в области организации социальной инфраструктуры. Очевидно, что консерватизм социальных и технических решений в обеспечении комплексной безопасности формируемой среды служит сдерживающим фактором развития новых градостроительных и объемно-пространственных приемов планировочной организации территорий и их застройки, использования высокоэффективных конструктивных и отдельных материалов, способов функциональной компоновки не только планировочных элементов зданий и сооружений, но и сложноорганизованных архитектурных комплексов и ансамблей.

Более того, несмотря на установленные Градостроительным кодексом Российской Федерации правовую возможность и требование комплексного развития застраиваемых территорий, ансамблевость, как принцип архитектурной деятельности, в отдельных градостроительных примерах достигается исключительно в результате специальной целевой установки собственников земельных участков, предназначенных для строительства.

В общей правовой конструкции Федерального закона главным элементом пространственной организации урбанизированных территорий признается земельный участок, оформленный в форме кадастрового плана, на котором, согласно требованиям Росреестра и Жилищно-

* В соавторстве с А.П. Викторов, зам. председателя экспертного совета Стратегического партнерства «Северо-Запад»

го кодекса Российской Федерации, должен размещаться только один объект недвижимости, либо определяющий вид использования территории этого участка, либо соответствующий его назначению, определенному согласно принятой схеме территориального зонирования.

Таким образом, действующая законодательная база градостроительной деятельности в Российской Федерации не направлена и не предусматривает достижение в планировочной документации высоких эстетических стандартов организации среды, даже не содержит указаний на необходимость поиска таких решений, наоборот, признается право застройщика любого земельного участка выбирать любой из разрешенных или условно разрешенных видов использования этого участка и осуществлять строительство в параметрах, не превышающих значений, записанных в градостроительном плане земельного участка, куда они попадают из содержания градостроительных регламентов, относящихся к данной территориальной зоне и распространяющихся в равной мере ко всем земельным участкам этой зоны.

Следовательно, установленный законодательством инструмент территориального зонирования с произвольно детализированным по общим видам использованием территорий земельных участков и также общими предельными параметрами возможного строительства на каждом из этих участков при отсутствии правовой нормы обязательности архитектурно-композиционного решения застройки градостроительных комплексов, охватывающих состоящие из размежеванных участков элементы планировочной структуры территории населенных мест, фактически приводит к хаотичному строительству объектов разного, хотя и допустимого, функционального назначения в максимальных предельных параметрах, без какой-либо композиционной и эстетической связи между этими объектами.

Перевод градостроительства из плоскости архитектуры и художественного формирования объемно-пространственных композиций в плоскость земельно-имущественных отношений ущербен в своей основе, противоречит и игнорирует достигнутые в прошлом общекультурные ценности создания материального окружения, описанные и признанные в истории архитектуры как ценное градостроительное наследие.

Современный опыт застройки крупных земельных участков, находящихся, по существу, во временной собственности и предназначенных для последующего распределения или распродажи по частям в виде отдельных имущественных элементов, либо квартир, либо коммерческих помещений, либо производственных или иных объектов, в том числе социальной, энергетической, инженерной и транспортной инфраструктуры, показывает, что при этом процессе достигается только один вид эффективности – экономическая, исключительно для первых временных владельцев, которые называются бизнесменами, роль которых заключается в проведении серии спекулятивных операций по подготовке земельного участка как объекта недвижимого имущества к разделению на элементарные части и их продаже с единственной целью – получение прибыли.

Впоследствии достижение этой примитивной экономической эффективности приводит к прямым экономическим потерям и росту затрат в организации муниципальной, социальной, энергетической, инженерной и транспортной инфраструктуры, а главное – исключает возможность формирования эстетически ценной, разнообразной по назначению объектов архитектурной среды, в свою очередь влияющей на уровень культуры, самосознание и самоопределение общества как потребителя таких градостроительных комплексов. Экономическая эффективность первого рода для начальных владельцев, застройщиков, девелоперов, строителей и производителей строительных материалов, транспортных и ресурсно-снабжающих организаций легко оборачивается общей социально-культурной неэффективностью среды населенных мест, снижением принципиальной возможности создания материально-пространственных условий развития институтов и ценностей гражданского общества. Именно поэтому звучит призыв к социальной ответственности бизнеса. Но призыв, не подкрепленный нормами законодательства, остается на совести отдельных представителей бизнес-со-

общества и далеко не всегда реализуется, особенно в условиях сохранения потребительского спроса, вызванного не только насущной необходимостью покупателей, но во многом и стремлением сохранения свободных средств на будущее.

В целом принятый приоритет частной собственности на землю отодвинул традиционно присущие российскому обществу коллективистские формы жизнеустройства, приводит к разобщению людей, значительно затрудняет создание социально-ориентированной среды жизнедеятельности, превращает новые комплексы экономического класса и социальную застройку городов в потенциальные районы будущих трущоб, которые неизбежно потребуют в недалеком будущем проведения работ по их санации и комплексной градостроительной реконструкции. Подобную практику прошли в Западной Европе, когда переходили от периода восстановления городов, пострадавших в Мировой войне, к этапу развития гражданских общественных институтов и формирования благоприятного социального климата на государственном уровне. Повторение чужих ошибок не делает чести отечественному градостроительству, тем более, что они связаны с высокой степенью неэффективного использования материальных, трудовых экономических и финансовых, а также пространственных ресурсов.

Фактически повсеместно принятый приоритет частнособственнических интересов в области земельных отношений перед общественными интересами социально-ориентированной градостроительной деятельности является основным истоком целой серии профессиональных заблуждений, которые характеризуют отечественное градостроительство на современном этапе, исключают из правового поля и отвергают архитектурно-художественную, композиционную, эстетически выразительную основу функциональной планировочной организации окружающей материально-производственной среды жизнедеятельности населения городских и сельских поселений.

Первое профессиональное заблуждение связано с тем, что градостроительную деятельность как социальный инструмент преобразования окружающей среды законодательно привязали к возможностям организации инвестиционного процесса капитального строительства. Градостроительство служит исключительно целям размещения объектов федерального, регионального и местного значения, отражает фактически установленное землепользование, является только поводом, а не решением по изменению структуры и границ земельных наделов. Отсюда активное снижение государственной и общественной значимости градостроительной деятельности, ее подмена сложившимися и фактически незыблемыми земельно-имущественными отношениями, зафиксированными в кадастровом делении территорий населенных мест. Перевод земель из одной категории в другую и изменение параметров земельных участков даже по утвержденным градостроительным документам бюрократически оформляется как чрезвычайно сложный, мучительно долгий и весьма затратный процесс, отягощенный многочисленными согласованиями и рассмотрениями в самых разных исполнительных органах и надзорных инспекциях, публичными слушаниями и получением согласия землевладельцев. Фактически социально необходимое и обоснованное в документах территориального планирования расширение границ населенных мест и границ отдельных зон и участков наталкивается на ярое противодействие административных и отраслевых органов управления лесными, водными, земельными и иными природными ресурсами, федеральных и региональных подразделений естественных монополий, отдельных хозяйствующих субъектов, в ведении которых находятся испрашиваемые земельные наделы. Отсюда – провоцируется как уплотнительная застройка уже градостроительно освоенных территорий, так и чрезмерная строительная интенсификация использования тех зон, которые удастся выделить под цели социально-экономического и градостроительного развития.

Не поможет устранению существующих барьеров и замена категорий земель на территориальные зоны муниципальных образований. Эта законодательная инициатива определена

вторым профессиональным заблуждением, а именно введением в обиход понятия «территориальная зона», которое и содержательно (по назначению), и во многих случаях размерно путается с понятием «функциональная зона». Оба эти понятия присутствуют в Градостроительном кодексе Российской Федерации и отнесены к территории поселения и городского округа, что порождает дублирование решений в проектной документации, которое оборачивается необязательностью подготовки основополагающего и ресурсно-сбалансированного исторически сложившегося инструмента генерального плана и его заменой в целом не расчетным, конъюнктурным документом – схемой территориального зонирования, сопровождаемой набором градостроительных регламентов застройки земельных участков, не содержащих каких-либо реальных градостроительных и социальных обоснований.

Если генеральный план рассматривается как ресурсно-выверенный и сбалансированный документ стратегического развития муниципального образования, то схема территориального зонирования, которая может подготавливаться и при отсутствии генерального плана, выступает всего лишь как документ общественного согласия ныне здравствующих жителей и отражает в известной степени частные интересы землепользователей. Но именно этот документ с помощью его регламентного сопровождения разрешает возведение объектов капитального строительства и при этом не требует обеспечить их композиционную связность и архитектурную выразительность, инженерное и транспортное обеспечение. Собственно, градостроительный регламент, относящийся ко всем земельным участкам данной территориальной зоны, никак не обосновывается общим архитектурным замыслом, окружающей застройкой, ландшафтными и градостроительными особенностями конкретного участка и его окружением.

Поэтому никакой внятной, социально-обоснованной и ресурсно-обеспеченной градостроительной политики в таких муниципальных образованиях быть не может, а следовательно, ни о какой разумной пространственной организации населенных мест, их систем и рациональной функциональной структуры землепользования муниципальных районов субъектов Российской Федерации и страны в целом не может быть и речи. Значит, не эффективная в рыночных условиях с социальной, экономической и экологической точек зрения, доставшаяся в наследство от Советского Союза пространственная организация производительных сил современной России сохраняется и воспроизводится из года в год в существующем виде. Процессы трансформации системы расселения и ее адаптации к глобальным геополитическим и экономическим вызовам не запущены. Профессиональная деятельность в этой важнейшей для безопасного и устойчивого развития страны сфере не ведется. Признаков какого-либо улучшения ситуации, как на муниципальном и региональном, так и на общегосударственном уровнях, практика современной отечественной градостроительной деятельности не проявляет. Рыночные отношения в России не смогли законодательно породить потребность в преобразовании сложившейся ранее градостроительной системы. Это еще одно профессиональное заблуждение. Редакционные «топтания» внутри отдельных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, которые с регулярной периодичностью поправляют концептуально большой документ, только затуманивают перспективу рациональных преобразований, никак не действуют на снижение затратной части внутреннего валового продукта в жилищно-коммунальной, социальной и транспортной сферах, напрямую связанных с пространственной организацией сети населенных мест страны, оптимизацией их функционально-планировочной структуры, застройкой и реконструкцией объектов капитального строительства.

Иллюзия, что исключение из состава градостроительной документации проектов застройки ускорит инвестиционно-строительный процесс и сделает его более открытым для общественного обсуждения, только повысила бюрократические барьеры, что видно хотя бы в количестве и периодичности поправок, вносимых по инициативе владельцев земельных

участков и потенциальных застройщиков в муниципальные правила землепользования и застройки, а также в параметры и назначение разрешенных видов использования размещаемых на этих участках объектов капитального строительства. В то же время нагрузка, которую закон заставляет нести документы по планировке территорий, оказывается излишней для главных задач, стоящих перед этими проектами, учитывая их различные величины территориального охвата. Задачу выделения территорий общего пользования и установления границ элементов планировочной структуры нельзя решить, исходя из внутренней организации таких элементов. Так же как определить оптимальные параметры застройки в границах выделенных элементов планировочной структуры невозможно без подготовки объемно-пространственного решения застройки.

То есть в этих задачах сошлись целевые установки разных масштабных уровней. Проекты планировки территории муниципального образования детализируют планировочную организацию функциональных зон генерального плана и отражают основные виды и характеристики их застройки, исходя из положений о территориальном планировании, в которых отражаются решения генерального плана. В свою очередь, проекты межевания элементов планировочной структуры должны вытекать из объемно-планировочных решений застройки и функционального распределения соответствующих земельных участков. Эти проекты имеют потенциальную возможность обоснованно установить границы территориальных зон, их разделение на отдельные земельные участки основного разрешенного и вспомогательного видов, установить условно разрешенные виды использования земельных участков для сохраняемых и не попадающих в разрешенные функции территориальной зоны объектов капитального строительства, определить достаточно точно их объемные параметры.

В результате такую конструкцию можно обеспечить в рамках действующих положений Градостроительного кодекса Российской Федерации путем расчленения правил землепользования и застройки территории на два раздела: текстовый, включающий общую часть и градостроительные регламенты, которые целесообразно представить в составе положений о территориальном планировании генерального плана муниципального образования, и графический – в виде схем территориального зонирования элементов планировочной структуры территории, входящих в состав документации по планировке территории и базирующихся на архитектурно-планировочных решениях по застройке элементов планировочной структуры этого муниципального образования.

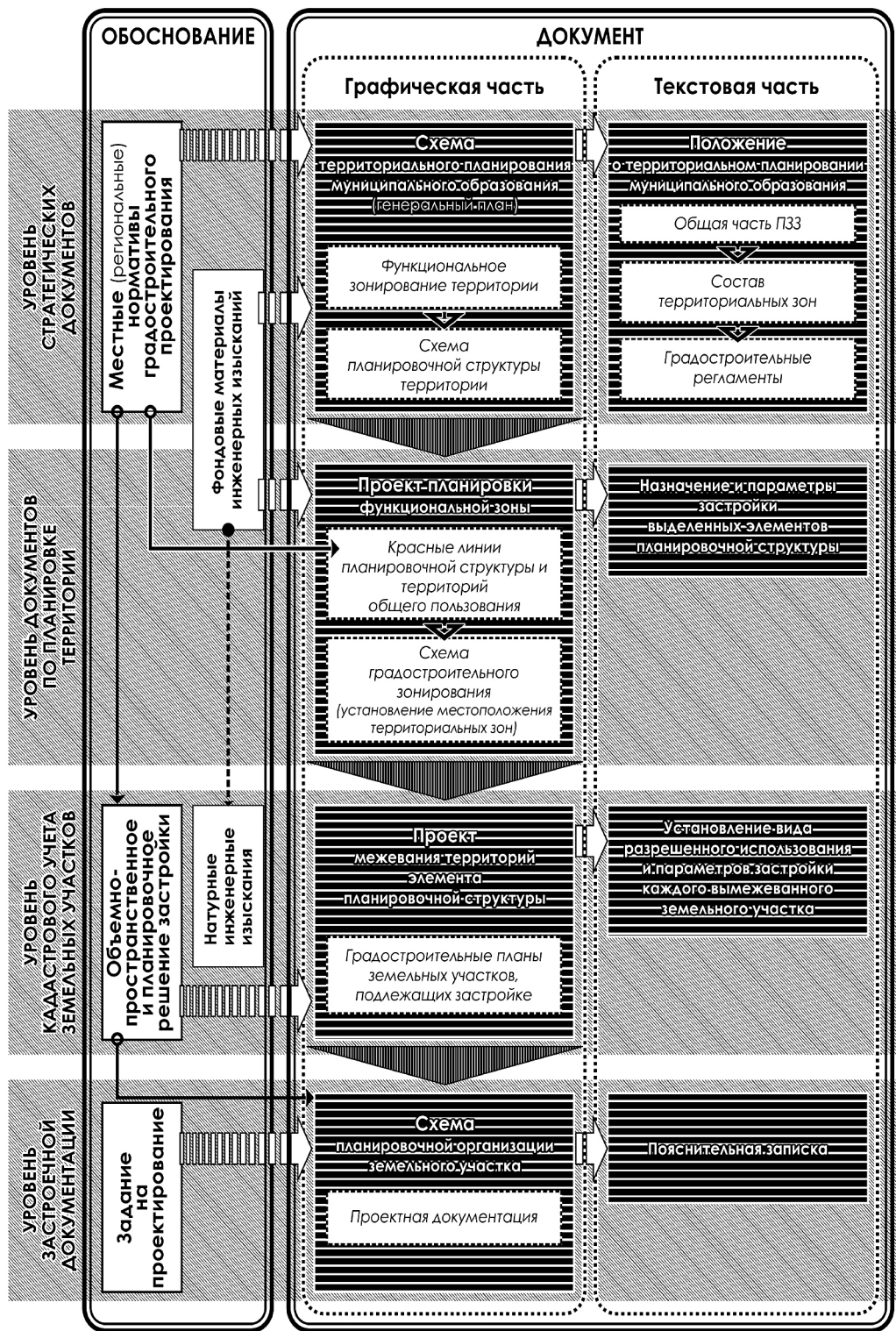
Таким образом, упрощается подготовка проектов планировки. Они становятся более простыми и ясными документами и могут охватить планировочным решением действительно достаточно крупные фрагменты генерального плана населенного места, его функциональные зоны, выделить в них коммуникационные территории общего пользования и элементы планировочной структуры. Соответственно уменьшается объем работ по межеванию территории только тех элементов планировочной структуры, которые подлежат застройке в текущий и предстоящий периоды. Проекты межевания включают в свой состав, кроме объемных решений по организации застройки, основанные на них градостроительные планы земельных участков, в которых уточняются конкретное назначение участков и параметры строительства. Именно эти проекты могут выступать как объекты публичных слушаний, поскольку реально затрагивают интересы владельцев недвижимого имущества в границах данного элемента планировочной структуры, в отличие от иной проектной документации, решения которой базируются на действующей нормативной базе и которая в силу этого не может быть предметом общественных обсуждений, но должна подлежать профессиональной экспертизе.

Устранение описанных заблуждений с помощью правового поля может реально продвигнуть градостроительную деятельность в направлении оптимизации общей структуры населенных мест, их внутренней планировочной организации и композиционной целостности застройки.

Предложения по доработке положений Градостроительного кодекса РФ, связанные с подготовкой, согласованием и утверждением документации по планировке и межеванию территорий застройки

Вид документа	Объект проектирования	Содержание документа	Обоснование документа	Инженерные изыскания	Согласования и публичные слушания
Проект планировки территории (в т.ч. линейных объектов)	Функциональная зона генерального плана, схемы территориального планирования муниципального района для межеваемых территорий	- Выделение элементов планировочной структуры - Установление красных линий - Градостроительное зонирование: выделение территориальных зон для размещения объектов капитального строительства - Параметры застройки в границах территориальных зон	- Генеральный план поселения, городского округа, схема территориального планирования муниципального района для межеваемых территорий - Состав территориальных зон в положениях о территориальном планировании муниципального образования - Местные (региональные) нормативы градостроительного проектирования	Фондовые материалы	Органы исполнительной власти и местного самоуправления – на соответствие документам территориального планирования и нормативам
Проект межевания	Элемент планировочной структуры муниципального образования (поселения, городского округа, муниципального района)	- Выделение земельных участков различного назначения (установление границ земельных участков) - Установление зон с особыми условиями использования территории - Охранные и иные режимные зоны - Характеристики застройки земельных участков	- Эскиз (проект) застройки элемента планировочной структуры, проект планировки территории - Местные (региональные) нормы градостроительного проектирования - Градостроительные регламенты земельных участков в составе ПЗЗ	- Фондовые материалы - Натурные исследования	- Органы исполнительной власти и местного самоуправления – на соответствие документов по планировке территории местным (региональным) нормативам градостроительного проектирования - Публичные слушания
Градостроительный план земельного участка	Земельный участок	- Назначение и зона размещения объекта (ов) капитального строительства - Информация о виде разрешенного строительства и параметрах (объемных) застройки - Информация об инженерных ресурсах, необходимых для объекта строительства	- Проект межевания территории - Местные (региональные) нормативы градостроительного проектирования - Градостроительный регламент	–	Уполномоченный орган муниципального образования
Схема планировочной организации земельного участка	Земельный участок	По Постановлению Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «Положение о составе разделов проектной документации и требования к их содержанию» (с изм. на 21.12.2009г.)	- Градостроительный план земельного участка - Свод правил (СПиП)	Натурные исследования	Экспертиза и разрешение на строительство

Технологическая модель подготовки градостроительной документации



ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ В СВЕТЕ ЛОГИКИ ПРОЕКТНОГО ПРОЦЕССА

Практика градостроительной деятельности в настоящее время свидетельствует о недостаточно внимательном учете положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее ГрКРФ) и о систематическом нарушении в результате этого строгой логики организации всего проектного процесса. Эти нарушения сказываются в значительном увеличении сроков получения разрешительных документов на проектирование и строительство объектов различного назначения, а также в сложности и длительности согласований проектной документации с органами отраслевого управления, в частности при переходе от территориального планирования и градостроительного зонирования к разработке документации по планировке территории и к реальным проектам строительства.

Причина трудноразрешимых в действующем правовом поле проблемных ситуаций, связанных с несоответствием решений по зонированию территорий конкретным инвестиционным намерениям, кроется в нарушении логики последовательной детализации градостроительных решений, когда, опережая решения по планировочной структуре поселения, городского округа, архитектурно-композиционным характеристикам формируемой среды на уровне функциональной организации генерального плана поселения, городского округа, практически определяется назначение отдельных земельных участков территориальных зон и параметры их застройки.

Ошибочность данного подхода проявляется, прежде всего, в преждевременном недостаточно обоснованном назначении видов, границ и параметров застройки территориальных зон, которое в масштабах разработки генерального плана объективно не в состоянии учесть требования формирования инвестиционно привлекательной и социально обоснованной структуры земельных участков, местоположение и параметры возможных построек.

Вместе с тем в статье 30 ГрКРФ часть 4 устанавливает, что полученные в результате градостроительного зонирования «границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне». Кроме того, здесь же указывается, что «территориальные зоны, как правило, не устанавливаются применительно к одному земельному участку». Данные положения ГрКРФ означают, что в общем виде процесс установления границ территориальных зон должен строиться на включении соседствующих земельных участков одного вида использования в состав территориальной зоны соответствующего назначения. Эти же положения свидетельствуют о том, что любая выделенная на карте градостроительного зонирования территориальная зона может считаться объектом последующего межевания, т.е. установления новых или изменения существующих границ земельных участков.

Поскольку границы земельных участков по условиям их кадастрового учета не могут выходить за пределы нарезки территории на «элементы планировочной структуры – кварталы, микрорайоны, иные элементы», которая в свою очередь является задачей подготовки документации по планировке территории, то и процесс градостроительного зонирования в виде картографирования и установления границ территориальных зон должен относиться к уровню подготовки этой документации, а не к уровню документов территориального планирования муниципальных образований.

Таким образом, если назначение видов и содержания территориальных зон может считаться компетенцией представительных органов местного самоуправления, то установление границ этих зон должно быть отнесено к функциям уполномоченного исполнительного органа муниципального образования, т.е. должно быть результатом подготовки

документации по планировке территории: проектов планировки и проектов межевания территории.

В свою очередь это означает, что определение и изменение местоположения и площади конкретных территориальных зон устанавливаются с помощью проектной документации по планировке и межеванию территории. Таким образом, карта градостроительного зонирования муниципального образования может формироваться последовательно, по мере подготовки и утверждения документации по планировке территории, что соответствует нормам Градостроительного кодекса РФ о фрагментарной последовательной, очередной подготовке правил землепользования и застройки (ч. 1, ст. 31 ГрКРФ) и внесению изменений в этот документ по результатам утвержденной документации по планировке территории (ч. 15, ст. 46 ГрКРФ).

Следовательно, градостроительное зонирование, как вид подготовки документов, распадается на две части: текстовую и графическую. Текстовая часть градостроительного зонирования представляется в виде собственно правил землепользования и застройки, а графическая – в виде карты распределения территориальных зон в границах элементов планировочной структуры территорий муниципального образования.

Градостроительный кодекс Российской Федерации в ч. 1 ст. 35 установил перечень территориальных зон, которые должны быть установлены в процессе градостроительного зонирования, но с учетом ряда конкретных местных обстоятельств сложившейся и планируемой градостроительной ситуации (ч. 1 ст. 34 ГрКРФ). Поэтому органы местного самоуправления получили право устанавливать иные, не предусмотренные федеральным законом территориальные зоны (ч. 15, ст. 35 ГрКРФ). Они устанавливаются в соответствии с функциональным зонированием территории муниципального образования и особенностями использования земельных участков и объектов капитального строительства. Это значит, что основной общий состав территориальных зон определяется не правилами землепользования и застройки муниципального образования, а федеральным законом, к которому нормативным правовым актом местного самоуправления могут быть добавлены некоторые дополнительные виды территориальных зон, специфичные для данного муниципального образования. Эти дополнительные виды территориальных зон вместе с градостроительными регламентами землепользования и застройки земельных участков могут быть установлены в положениях о территориальном планировании в составе текстовой части Генерального плана муниципального образования, который утверждается специальным правовым актом. Правила землепользования и застройки согласно ч. 2, с. 30 ГрКРФ включают в себя порядок их применения и внесения изменений в указанные правила, а также градостроительные регламенты, определяющие «правовой режим земельных участков, распределенных между территориальными зонами, равно как всего, что находится под и над поверхностью этих земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства» (ч. 1, ст. 36 ГрКРФ).

На основании определенного таким образом в качестве первого шага состава и содержания территориальных зон, как назначение видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, органы местного самоуправления в качестве последующих шагов организуют подготовку документации по планировке территории, одной из конечных задач которой следует считать формирование границ земельных участков и соответственно границ территориальных зон, объединяющих однородные по назначению земельные участки, составляющие в свою очередь территории, выделяемых в проектах планировки элементов планировочной структуры муниципального образования.

Следовательно, нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, рассмотренные с точки зрения логики проектного процесса, позволяют местным органам само-

управления вводить экономный по времени и средствам следующий порядок организации работ по реализации положений генерального плана муниципального образования:

1. Подготовка и утверждение общей текстовой части правил землепользования и застройки с определением дополнительных территориальных зон, назначением и градостроительными регламентами использования и застройки земельных участков.

2. Подготовка и утверждение документации по планировке территории, устанавливающей границы элементов планировочной структуры территории, границы территориальных зон, границы, назначение и параметры застройки земельных участков.

3. Подготовка, утверждение и выдача собственникам и (или) застройщикам земельных участков градостроительных планов этих участков с одновременным разрешением на разработку проектной документации для строительства.

4. Подготовка и выдача застройщикам разрешительных документов на производство строительных работ на основании положительного заключения экспертизы проектной документации.

Такой порядок организации подготовительных для строительства работ позволяет, во-первых, последовательно, по мере необходимости, формировать карту градостроительного зонирования муниципального образования и, во-вторых, устанавливать границы территориальных зон в результате межевания территории элемента планировочной структуры муниципального образования, избегая при этом ошибок в их плановом положении и обеспечивая необходимые параметры и характеристики планируемых объектов капитального строительства, соответствующие инвестиционным намерениям, в том случае если эти намерения соответствуют функциональной зоне генерального плана и общей части правил землепользования и застройки муниципального образования.

В то же время данный порядок также позволяет оперативно вносить требуемые изменения в общие градостроительные регламенты, конкретизируя их для отдельных земельных участков, определяемых в результате межевания территории элементов планировочной структуры функциональных зон муниципальных образований, согласно предлагаемым архитектурным, объемно-пространственным решениям застройки этих участков в качестве материалов, обосновывающих решения по межеванию территории.

Одновременно этот порядок дает возможность представить всю проектную документацию на публичные слушания одним пакетом, включающим: проект планировки территории функциональной зоны муниципального образования, проект межевания и застройки выделенного для первой очереди строительства элемента планировочной структуры такой зоны, проект карты градостроительного зонирования в границах данного элемента планировочной структуры и уточненные по назначению и параметрам градостроительные регламенты для земельных участков первоочередного освоения.

Прошедший процедуру публичных слушаний такой пакет документов единовременно может утверждаться нормативным правовым актом местного самоуправления, в который в дальнейшем могут вноситься дополнения, касающиеся как границ территориальных зон, так и границ, назначения и параметров застройки земельных участков следующих этапов строительства.

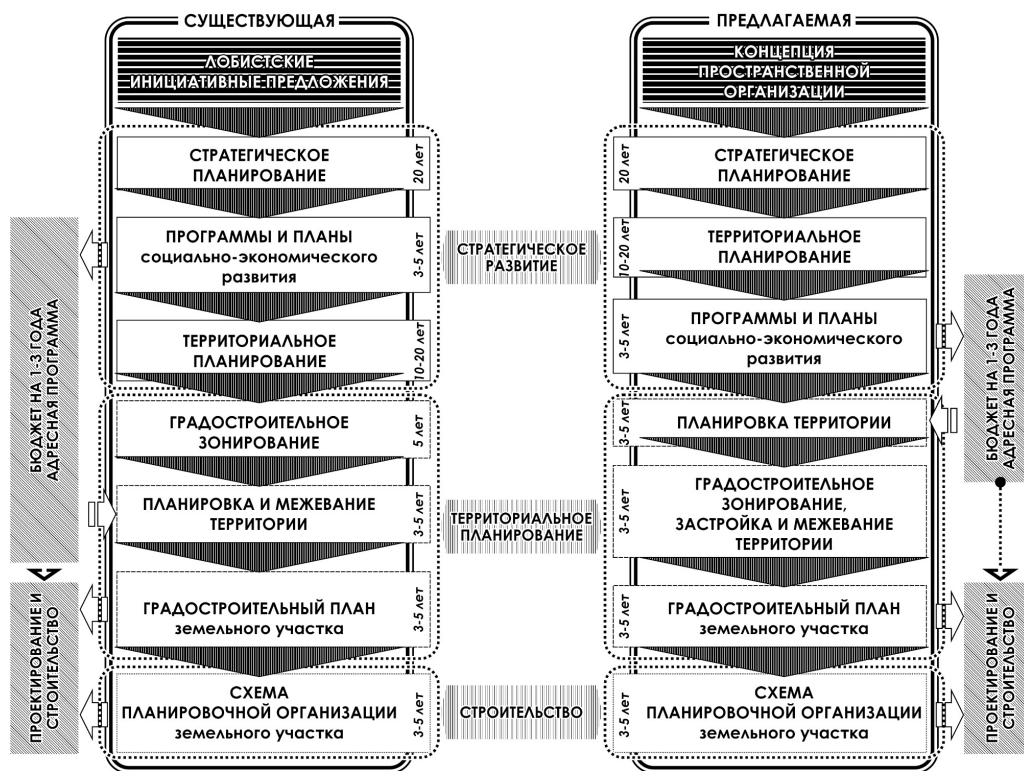
При этом проект планировки территории, который служит целям выделения элементов планировочной структуры функциональной зоны муниципального образования, определению видов и параметров возможной застройки в границах этих элементов, и выполненный в соответствии с градостроительной ситуацией, вытекающей из генерального плана данного муниципального образования на основе технических, социальных и экологических норм и правил, рассматривается как ситуационная схема размещения и обоснования принятых решений по застройке и межеванию выделенных для первой очереди градостроительного развития элементов планировочной структуры территории, включен-

ной в границы подготовки такого проекта планировки. Следовательно, получается, что предмет публичных обсуждений выполненной проектной документации по планировке территории ограничивается, так как принимаемые решения полностью обосновываются положениями принятых ранее документов территориального планирования и нормативной базой градостроительного проектирования. Остается только публичное рассмотрение предложений по характеру застройки и межеванию земельных участков соответствующих элементов планировочной структуры территории, предназначенных для первоочередного градостроительного развития.

В итоге предлагаемый порядок осуществления подготовительных мероприятий в инвестиционно-строительном процессе предполагает значительное сокращение сроков оформления земельных участков, предназначенных для застройки, подготовки и получения разрешительной документации на проектирование и строительство объектов различного назначения.

Этот порядок не только не противоречит положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации, но исходит из логики организации проектного процесса и подготовки разрешительной документации, упрощает процесс обеспечения строительства разрешительными документами, установленными нормами федерального законодательства.

Модель организации градостроительной деятельности



К ВОПРОСУ СООТНОШЕНИЯ РАЗРЕШЕННЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ПРЕДЕЛАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЗОН

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее ГрК РФ) определяет важным элементом градостроительной деятельности градостроительное зонирование – зонирование территории населенных мест в целях определения территориальных зон и установление градостроительных регламентов. (Ст. 1, ГрК РФ). Эти цели достигаются путем разработки, утверждения и реализации в процессе планировочной организации территории правил землепользования и застройки, в которых устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Градостроительный кодекс определяет территориальные зоны как зоны, для которых в правилах землепользования и застройки установлены границы и градостроительные регламенты. При этом, если границы территориальных зон выбираются по осевым линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений, красным линиям, административным и природным границам, то градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны указывают виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 34, ГрК РФ).

Определяя в ст. 35 ГрК РФ основное функциональное назначение территориальных зон, законодатели в то же время указывают, что территориальные зоны должны устанавливаться с учетом возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков (ст. 34, 36, ГрК РФ).

Применительно к каждой территориальной зоне с помощью градостроительных регламентов устанавливаются разрешенные виды использования земельных участков, их предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры разрешенного строительства, а также реконструкции объектов капитального строительства (ст. 37, 38, ГрК РФ).

Разрешенные виды использования (назначения) земельных участков в составе территориальных зон состоят из основных, условно разрешенных и вспомогательных видов (Ст. 37. ГрК РФ), допустимых только в качестве дополнительных по отношению к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляемым совместно с ними.

Поскольку Градостроительный кодекс Российской Федерации ни прямо, ни косвенно не устанавливает параметров сочетаний основных, условно разрешенных и вспомогательных видов использования земельных участков, входящих в состав территориальной зоны, при выборе этих сочетаний следует руководствоваться требованием закона, который согласно ст. 30 определяет, что Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях:

- создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;
- создания условий для планировки территорий муниципальных образований;

- обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;
- создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Указанные цели градостроительного зонирования могут быть отнесены целиком и полностью к целям подготовки документации по планировке территории, к которым согласно ч. 1 ст. 41. ГрК. РФ относятся: обеспечение устойчивого развития территорий, выделение элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установление границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

В связи с этим выбор соотношения видов разрешенного использования земельных участков следует относить к задачам разработки документации по планировке территории, и в частности к задачам подготовки проекта планировки территории, который осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры (ч.1. ст. 42, ГрК РФ) применительно к составляющим их земельным участкам, выделяемым для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения (ч. 1, 2. ст. 43, ГрК РФ) и которые должны быть отнесены соответственно к основным разрешенным, условно разрешенным и вспомогательным видам использования земельных участков.

Следовательно, в материалах по обоснованию проекта планировки, в частности в пояснительной записке, должны содержаться расчетные характеристики параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития данной территории (ч. 6, п. 1. ст. 42, ГрК РФ), то есть кроме обоснования размеров и параметров планируемого капитального строительства на земельных участках основного для данной территориальной зоны вида использования, в пояснительной записке к проекту планировки должны содержаться обоснования параметров развития объектов капитального строительства и размеров земельных участков вспомогательного и, возможно, условно разрешенного использования, в том числе в целях доказательства выбора наиболее эффективных видов такого использования.

Градостроительный кодекс Российской Федерации в ст. 35 не определяет, какие виды использования земельных участков для каких территориальных зон являются условно разрешенными. Следует понимать, что к условно разрешенным видам использования можно относить те виды, которые для данной территориальной зоны никак не обозначены, ни как основные, ни как дополнительно разрешенные. То есть для жилых и общественно-деловых зон – это объекты и земельные участки производственного, коммунального, сельскохозяйственного, рекреационного и специального назначения; для производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур – это объекты и земельные участки жилого, общественно-делового и рекреационного, сельскохозяйственного и специального назначения; для сельскохозяйственных зон – это объекты и зоны производственного, инженерного и транспортного назначения, а также рекреации и участки специального, жилого и общественно-делового назначения; для зон рекреационного назначения – это могут быть объекты и земельные участки жилого, общественно-делового назначения, а кроме этого – производственного, инженерного, транспортного, сельскохозяйственного и специального использования, требующие установления санитарно-защитных зон; для зон специального назначения к условно-разрешенным видам использования земельных участков и объектов

капитального строительства могут быть отнесены участки жилого, общественно-делового и рекреационного, а также сельскохозяйственного назначения, нахождение которых в составе территориальных зон специального назначения по санитарно-эпидемиологическим и экологическим условиям потенциально опасно возникновением рискованных ситуаций.

В связи с этим условно разрешенные виды использования земельных участков и объектов капитального строительства могут появляться не в правилах землепользования и застройки, а в проектах планировки, либо заявочным характером от правообладателей земельных участков и объектов недвижимости, либо в качестве существующей и сохраняемой ситуации. Отсюда следует, что только документация по планировке территории может являться обоснованием выбираемых с помощью механизма проведения публичных слушаний параметров соотношения видов разрешенного основного, условно разрешенного и вспомогательного видов использования земельных участков и объектов капитального строительства. Доказательной базой предлагаемого в проектно-планировочной документации состава и соотношения видов использования земельных участков служит балансовый расчет параметров проектного решения, обеспечивающего условия устойчивого развития территории. Критерием устойчивого развития территории можно принять соответствие проектного предложения действующей нормативной базе планировочной организации территорий населенных мест, а для тех территорий, где виды разрешенного использования регулируются разными функциональными разделами нормативов, можно установить в качестве обоснования не земельные балансы, а балансы параметров объемов застройки, в частности жилого фонда и фондов общественно-делового назначения, производственных, культурно-бытовых и иных фондов, обеспечивающих в совокупности условия устойчивого развития территории и минимизации ежедневных внешних транспортных передвижений с грузовыми, трудовыми и культурно-бытовыми функциями.

Таким образом, в Правилах землепользования и застройки территорий населенных мест в соответствии со ст. 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливается перечень разрешенных основных и вспомогательных видов использования земельных участков, их предельных размеров и параметров объектов капитального строительства, в рамках которого правообладатели земельных участков выбирают наиболее эффективное функциональное назначение своих участков и параметры объектов строительства самостоятельно (ч. 4, ст. 37 ГрК РФ), но на основе документации по планировке территории, где утверждаются уточненные границы территориальных зон, объединяющих в пределах выделенного элемента планировочной структуры функционально-однородные земельные участки основного разрешенного и вспомогательного видов использования. Применение по инициативе правообладателей земельных участков условно разрешенных видов их использования, не отраженных в перечислениях ст. 35 Градостроительного кодекса, для каждой территориальной зоны допускается только по процедуре проведения публичных слушаний, на которые выносятся общее проектное решение (ст. 39, 46, ГрК РФ) с последующим внесением изменений в правила землепользования и застройки согласно нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации, содержащихся в ст. 31, 32 и 33.

О КЛАССИФИКАТОРЕ РАЗРЕШЕННЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Вступление в силу приказа Министерства экономического развития РФ от 01 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора разрешенных видов использования земельных участков» вызывает комплекс вопросов по практическому применению установленных в приказе видов разрешенного использования земельных участков при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

Действующая в стране система градостроительной деятельности определяет, что земельные участки в зависимости от их назначения и видов использования размещенных или размещаемых на этих участках объектов капитального строительства образуют соответствующие территориальные зоны поселений, городских округов, содержание которых, в свою очередь, определяется функциональным зонированием территорий указанных муниципальных образований.

Функциональные зоны муниципальных образований устанавливаются в документах территориального планирования этих образований. Свод правил 42.13.330.2011, СНиП 2.07.01-89, «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», обязательный к применению. В соответствии с п.4.8 СНиП 2.07.01-89 «Перечень функциональных зон документов территориального планирования может включать зоны преимущественно жилой застройки, смешанной и общественно-деловой застройки, общественно-деловой застройки, производственной застройки, смешанной застройки, инженерной и транспортной инфраструктур, рекреационные зоны, зоны сельскохозяйственного использования, зоны специального назначения, в том числе зоны размещения военных и режимных объектов, зоны кладбищ, прочие зоны специального назначения». При этом функциональные зоны определяют преимущественное назначение застройки, размещенной в этих зонах, кроме которой в данных зонах могут размещаться объекты и территории вспомогательного назначения, обеспечивающие достижение условий устойчивого развития поселений, городских округов.

Детализация территории функциональных зон на участки основных и вспомогательных видов разрешенного использования осуществляется в материалах градостроительного зонирования, в частности, с помощью карты территориальных зон. Назначение территориальных зон не может противоречить содержанию функциональных зон, установленных в утвержденном документе территориального планирования поселения, городского округа. Состав территориальных зон определен Градостроительным и Земельным кодексами РФ. Органы местного самоуправления имеют право устанавливать иные виды территориальных зон, кроме перечисленных в данных федеральных законах и учитывающих специфические особенности и условия муниципального образования.

Земельные участки не могут находиться в пределах двух и более территориальных зон. Градостроительным кодексом Российской Федерации определено, что в составе территориальных зон могут находиться земельные участки основного и вспомогательного видов разрешенного использования, свойственные для данных зон. Назначение основных и вспомогательных видов разрешенного использования устанавливается в градостроительном регламенте земельных участков, отнесенных к этим территориальным зонам.

Соседство земельных участков разных видов разрешенного использования в одной территориальной зоне может быть допущено только в том случае, если эти виды обеспечивают создание условий устойчивого развития на территории данной зоны.

В этом свете перечни, описывающие содержание видов разрешенного использования, установленные в приказе Министерства экономического развития РФ, с одной стороны фактически не полны, а с другой стороны – не вписываются в назначения территориальных зон, определяемых в проектной документации согласно нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации. Главное, что игнорируется в приказе, – это распределение объектов и участков их размещения на объекты и участки федерального, регионального и местного значения, для которых в проектах планировки территории устанавливаются специальные зоны размещения данных объектов капитального строительства. По сути, это территориальные зоны, земельные участки которых в Правилах землепользования и застройки получают единый перечень видов разрешенного использования, состоящий из основных и вспомогательных, а также условно разрешенных видов.

Предлагаемые в приказе Минэкономки РФ содержания видов разрешенного использования земельных участков можно применить только для кадастрового учета в районах сложившейся застройки, когда у собственников фактически отсутствует право самостоятельного выбора вида использования. Это право ограничено назначением соседних участков и существующих объектов капитального строительства и требует административного и общественного согласования.

Для территорий районов нового строительства использовать данный классификатор видов разрешенного использования земельных участков практически невозможно, поскольку содержание установленных в приказе видов разрешенного использования участков не позволяет во многих случаях относить их к одной территориальной зоне, обладающей единым градостроительным регламентом.

В градостроительной проектной документации благодаря последовательной детализации назначения функциональных и территориальных зон, а также земельных участков избегается возможность образования так называемой чересполосицы и обеспечиваются допустимые качественные характеристики формируемой среды. Следовательно, в нормативно-правовых актах местного самоуправления поселений, городских округов в целях регистрации и кадастрового учета, а также налогообложения недвижимого имущества должна применяться единая, иерархически выстроенная система описания видов землепользования.

Сложившаяся в стране система кодификации учетных параметров данных в разных областях экономики и науки строится на последовательном уточнении характеристик по мере их детализации. Единообразный подход к кодификации видов разрешенного использования земель, их кадастрового учета и налогообложения недвижимых имущественных комплексов целесообразно распространить на сведения о пространственной организации и использования объектов материальной сферы. Такой подход предполагает установление кодов 1-го ранга для функциональных зон в документах территориального планирования поселений, городских округов, кодов 2-го ранга – для территориальных зон в документах градостроительного зонирования и кодов 3-го ранга – для видов разрешенного использования земельных участков. Таким образом, может быть создана стройная система кодификации, которая позволит по коду земельного участка, состоящего из классификаторов 1-го, 2-го и 3-го рангов, относить любой земельный участок к соответствующей территориальной зоне, функциональной зоне и населенному пункту (муниципальному образованию).

Поэтому необходимо выстроить систему классификаторов видов использования земельных участков, основанную на функциональном назначении земель, их делении на территориальные зоны основного, дополнительного и условно допустимого разрешенных видов использования и, наконец, конкретных видов размещаемых объектов хозяйственной деятельности.

К ВОПРОСУ НОРМАТИВНОГО СООТНОШЕНИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СОСТАВЕ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНОВ НАСЕЛЕННЫХ МЕСТ

Городские поселения в современной России значительно различаются показателями плотности градостроительного освоения территорий. Разброс этих показателей находится в диапазоне от нескольких десятков до нескольких сотен квадратных метров территорий населенных мест, приходящихся на одного жителя. Так, например, на одного москвича приходится в три раза меньше городских территорий, чем на одного петербуржца.

Это связано с исторически сложившейся функциональной планировочной организацией российских городов и поселений. Такому положению способствовало длительное отсутствие настоящей земельной ренты и общегосударственная собственность на землю, установившаяся и действовавшая на протяжении почти всего XX века. Нормы планировочной организации населенных мест, используемые на разных этапах развития советского градостроительства, были изначально ориентированы на экономию единовременных капитальных вложений и соответственно на ограничение как общих площадей объектов строительства, так и землепользования. Это положение действовало в социальной сфере, территории же негражданского назначения расширялись по мере необходимости практически бесконтрольно. Промышленные и складские зоны поселений в современных городах и поселках страны занимают, как правило, около половины (или более) всей территории каждого муниципального образования.

В условиях развития рыночных отношений, роста имущественной, в том числе земельной составляющей налогообложения оптимизация функциональной планировочной структуры становится важной задачей модернизации сложившейся материально-пространственной среды поселений, как базы эффективной производственной деятельности, организации и обеспечения комфортных бытовых условий населения.

Решение этой задачи определяет содержание градостроительной политики России на ближайший временной период и требует формирования и использования норм градостроительного проектирования в качестве ориентиров планировочной реорганизации поселений, определяющих стратегические ориентиры и тактические мероприятия новых генеральных планов муниципальных образований.

Достижение поставленной цели возможно на пути оптимизации структуры функциональной организации и модернизации инженерно-транспортного планировочного каркаса поселения, городского округа.

В свою очередь это означает необходимость сначала расчетно, а затем и проектно обосновать соотношение функциональных территорий города как в общем земельном балансе, так и в составе удельного показателя территориальной обеспеченности. Следовательно, если принять удельную общую обеспеченность городского жителя в целом различными территориями за единицу, то можно установить доли каждого функционального вида использования территорий города в процентном соотношении, а затем и в физическом выражении. Кроме того, можно определить отношение территорий нежилого назначения к жилым территориям, которое является главным показателем, характеризующим степень развитости социальной сферы поселения, городского округа.

При этом важно использовать прогнозные ориентиры изменения демографической структуры населения, нормативов жилищной обеспеченности, расчетные нормы обслуживания жителей объектами социально-культурного, коммунально-бытового, торгового,

рекреационно-досугового, в том числе физкультурно-спортивного назначения, а также объектами и ресурсами инженерной и транспортной инфраструктуры.

Общая перспективная численность и демографическая структура населения в качестве прогнозных показателей важны для определения суммарной площади земельных участков жилого назначения, территорий детских дошкольных и общеобразовательных учреждений, а также элементов благоустройства этих территорий, ориентировочного расчета необходимых площадей для размещения учреждений общественно-деловой сферы, науки, высшего и среднего специального образования, установления величины земельных наделов учреждений торговли, общественного питания, коммунального и бытового обслуживания населения, медицинских учреждений общего и специального профилей, объектов физической культуры и спорта, рекреационных и прочих озелененных территорий, а также величины земельных ресурсов, которые необходимо выделить под цели инженерного и транспортного строительства, размещения иных объектов делового, местного производственного и коммунально-складского назначения. Оставшиеся части общей территориальной обеспеченности должны характеризовать доли земель прочего, в т.ч. сельскохозяйственного (временного) и специального видов использования, а также земель водного и лесного фонда Российской Федерации. При этом особую группу функциональных территорий должны составлять земельные участки федеральных и региональных объектов производственного и коммунально-складского назначения, а также иные участки федеральной собственности, которые не поддаются региональному и местному нормированию и должны включаться в земельный баланс генерального плана муниципального образования в соответствии с техническим заданием его разработки на основе программных документов социально-экономического развития, решений министерств и ведомств.

Поэтому региональному и муниципальному нормированию должны подлежать только те территории и объекты капитального строительства, которые используются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления для осуществления возложенных на эти органы функций и полномочий. Тем не менее формирование транспортной и инженерной инфраструктур поселения, городского округа, которое определяет функционально-планировочную организацию любого градостроительного объекта и находится в прямой зависимости от его величины, требует хотя бы ориентировочно установить нормативные показатели для территорий и объектов государственной федеральной собственности в региональных нормах и региональной собственности в местных нормативах градостроительного проектирования.

Поскольку все функциональные территории поселения городского округа подлежат федеральному либо региональному и местному нормированию, а также определяются их назначением, можно установить зависимость основных параметров генерального плана от роли данного поселения, городского округа, которую данное муниципальное образование играет в структуре пространственной организации страны с учетом планировочных возможностей и направлений его развития. Очевидно, что хозяйственный профиль населенных мест будет оказывать существенное влияние на соотношение гражданских и негражданских видов использования территорий этих мест (табл.1, рис.1).

Доля негражданских (производственных, транспортных, коммунальных и специальных) территорий снижается от монопрофильных населенных мест с предприятиями добывающих отраслей промышленности к многофункциональным центрам перерабатывающих отраслей и далее к финансовым, политическим, культурным и научным центрам с развитым третичным сектором экономики.

Поэтому неудивительно, что территориальная обеспеченность жителя Москвы* самая низкая в стране и, соответственно, самый высокий показатель имеет удельный внутренний региональный продукт, характеризующий отношение доли прибавочного продукта к

затратам на его получение. Отсюда видно, что расходы на жилищное коммунальное хозяйство и внутригородские перевозки могут быть значительно снижены*, если довести показатели территориальной обеспеченности российских городов до московского или хотя бы до петербургского уровня.

Исходя из данной закономерности и норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, перед разработкой любого генерального плана поселения, городского округа необходимо местным нормативным правовым актом устанавливать директивные параметры численности расчетного населения на прогнозный период, необходимую величину территорий муниципального образования и соответственно общую удельную территориальную обеспеченность. Естественно, что эти показатели будут зависеть от прогнозных демографических данных и структуры занятости населения, то есть от направления и темпов социально-экономического развития, технологических норм территориальной обеспеченности и ожидаемых объемов выбранных видов промышленного производства.

При этом комплексная оценка трудовых ресурсов поселения, городского округа и динамики их развития, имеющийся прирост ресурсного, в том числе территориального потенциала, инвестиционных инициатив и производственных мощностей, выгод и преимуществ географического положения населенного места, которая обосновывает выбор стратегии и параметров его социально-экономического развития, становится важнейшей характеристикой системы показателей генерального плана, намеченных градостроительных преобразований. На базе данной оценки устанавливаются пропорции между функционально разнородными территориями, определяются их балансовые соотношения с позиции обеспечения условий стабильного и устойчивого социально-экономического развития данного муниципального образования.

Функционально разнородные земельные участки, как первичные элементы землеустройства, составляющие в совокупности всю территорию муниципального образования в рамках разработки градостроительной документации, группируются в иерархически организованную планировочную структуру. В этой структуре согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации должны быть выделены кварталы (микрорайоны), иные элементы планировочной структуры, территориальные и функциональные зоны. Принятые ранее в отечественном градостроительстве жилые и планировочные районы (иногда планировочные зоны и направления) выпали из правового пространства Градостроительного кодекса. Термин «район» остался только как одно из звеньев административно-территориального устройства на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования. Таким образом, из правового поля ушла и система нормирования показателей градостроительного проектирования, основанная на использовании теории районирования системы обслуживания населения: микрорайон, жилой район, планировочный район, городское образование в целом.

Учитывая, что подобная конструкция никогда в полной мере не была реализована, Градостроительный кодекс Российской Федерации сохранил только требование разработки нормативов градостроительного проектирования в виде минимальных расчетных показателей социального, коммунально-бытового обслуживания, инженерного и транспортного обеспечения населения. Поэтому нормированию должны подлежать соответствующие объекты и условия их размещения, которые характеризуются показателями емкости (мощности), доступности этих объектов, а также размерами необходимых земельных участков. Следовательно, градостроительное нормирование в настоящее время может быть представлено в конечной, наиболее удобной для проектирования форме, как система показателей, в виде отношений общих (полезных) площадей или вместимости объектов различного назначения к численности населения (как правило, к 1000 или 10 000 жителей), а если

* — До присоединения юго-западного сектора

учитывать возможность нормирования территориальной обеспеченности (или «плотности») жилой застройки, то система показателей для объектов обслуживания может быть предложена в размерности отношения общих площадей этих объектов к какой-либо единице территорий (км^2 , га, м^2). Таким образом, отраслевые показатели градостроительного проектирования могут быть представлены как система удельных отношений площадей земельных участков, соответствующих по величине (емкости, мощности, вместимости) объекту обслуживания, к обслуживающим территориям. По существу это значит, что может быть установлена совокупная минимальная допустимая доля земельных участков каждого вида использования как в социальной части генерального плана города, так и в его негражданской (производственной, коммунальной, транспортной) сфере.

В связи с тем, что ни один из определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации структурных элементов планировочной организации города не является функционально однородным, т.е. состоит из земельных участков разных, хотя и сопряженных (совместных), в том числе дополнительных видов использования, — они не могут быть объектом удельного нормирования. Следовательно, удельное нормирование планировочной организации территорий населенных мест можно отнести только на уровень формирования «чистых», т.е. однородных (без дополнительных видов использования) функциональных территорий. Их доли в общем территориальном балансе поселения, городского округа будут характеризовать планируемую в генеральном плане степень преемственности или изменчивости функционально-планировочной структуры данного населенного места по отношению к исходной ситуации опорного плана.

Однако сложившаяся практика и последовательность разработки градостроительной документации, нашедшая отражение в Градостроительном кодексе Российской Федерации, свидетельствует о необходимости нормативного распределения функциональных территорий и установления соотношений между элементами планировочной структуры населенных мест.

Поскольку назначение границ элементов планировочной структуры поселения, городского округа, в том числе границ, их группировок в установленной иерархии связано с эвристической (проектной) комбинацией различных земельных участков, можно установить «волевой» норматив, определяющий, что не меньше, например, двух третей любого элемента планировочной структуры должно состоять из территорий, назначение которых определяет ведущую функцию (вид использования) данного элемента планировочной структуры.

Остальные части такой планировочной единицы будут состоять из территорий дополнительных видов использования и обеспечивать условия стабильного функционирования созданной материально-пространственной среды (табл.2).

Анализ нормативных показателей, приведенных в табл. 2, показывает, что реально наполнение функциональных зон соответствующими по назначению территориальными зонами не будет опускаться ниже 65 %. Во многих же случаях общая площадь ряда территориальных зон (дополнительного значения) превышает площади аналогичных функциональных зон в связи с тем, что эти территориальные зоны могут быть отнесены в состав других функциональных зон.

Значение этого «волевого» норматива может быть выбрано практически произвольно, поскольку не имеет прямых экономических последствий в виде изменения налоговой базы, которая зависит от функционального содержания каждого земельного участка и их общего количества, а не от комбинации участков. Косвенные последствия для формирования местных бюджетов от структурной комбинации земельных участков будут проявляться в условиях эффективности транспортной работы и деятельности коммунальных служб. Данные же виды муниципального хозяйства, прежде всего, связаны с тарифной политикой и технической вооруженностью отраслей.

В преломлении к установленной в отечественной градостроительной иерархии планировочной структуре населенных мест это значит, что функциональные зоны, которые выделяются в процессе разработки генерального плана города или его частей, должны состоять преимущественно из территориальных зон соответствующего назначения, занимающих не менее двух третей всей территории функциональной зоны.

В свою очередь территориальные зоны, выделяемые в процессе градостроительного зонирования, должны состоять более чем на две трети из базовых элементов планировочной структуры (кварталов и участков коммуникационной и гидрографической сетей) преимущественно соответствующего назначения (табл. 3).

Аналогично указанные базовые элементы планировочной структуры, выделяемые в процессе планировки территорий, должны состоять на две трети из функциональных территорий (зон размещения объектов капитального строительства) одного соответствующего вида использования.

Наконец разнородные функциональные территории, составляющие базовые элементы планировочной структуры, делятся в процессе их межевания на земельные участки соответствующего назначения. Именно эти функциональные территории и представляют собой первичные объекты градостроительного нормирования.

Следовательно каждый элемент планировочной структуры территории, устанавливаемый в процессе градостроительного проектирования, в целях обеспечения условий стабильного функционирования объектов, которые входят в его состав, должен включать помимо земельных участков основного разрешенного, (а так же по специальной процедуре) условно разрешенного видов использования, земельные участки дополнительных (вспомогательных) видов, допускаемых для совместного использования с основными (условно) разрешенными видами.

Примерное распределение между основными (условно) разрешенными и дополнительными (вспомогательными) видами использования земельных участков в составе базовых элементов планировочной структуры муниципального образования представлено в табл. 4.

Рассмотренные вопросы установления нормативных соотношений элементов функционально-планировочной структуры населенных мест показывают возможности приведения территориальной реорганизации муниципальных образований в процессе разработки и последующей реализации их генеральных планов в соответствии как с общими установками Градостроительного кодекса Российской Федерации, так и с практикой отечественного градостроительства. Эти возможности позволяют соединить правовые стороны землеустройства и землепользования в муниципальных образованиях со структурной организацией населенных мест, придать ей легитимный характер и обеспечить при данной комбинации условия устойчивого социально-экономического и территориального развития градостроительных структур.

В то же время предлагаемые нормативные соотношения и основанная на нормах Градостроительного кодекса Российской Федерации структурная планировочная организация населенных мест свидетельствуют о необходимости уточнения и развития отдельных положений градостроительного законодательства, если не федерального, то региональных уровней.

В частности, во-первых, необходимо закрепить иерархическую организацию функционально-планировочной структуры поселений и городских округов, приведя ее в соответствие с их величиной и характером застройки.

Во-вторых, отнести положения градостроительного зонирования на уровень разработки документации по планировке территорий, определив таким образом роль проектов планировки как основы территориального зонирования, в котором устанавливаются границы

базовых элементов планировочной структуры территории (кварталов и участков линейных объектов), территориальных зон различного назначения и функциональных территорий (зон размещения объектов капитального строительства) одного вида использования.

В-третьих, установить порядок разработки и утверждения градостроительных регламентов застройки земельных участков как раздела проектов межевания базовых элементов планировочной структуры муниципального образования, введя в качестве обоснования решений по межеванию в состав этих документов проекты застройки и благоустройства данного базового элемента и сделав этот раздел обязательной частью правового акта местного самоуправления, утверждающего проект межевания территории.

Предлагаемые меры совершенствования градостроительного законодательства в России устранят известную противоречивость и неопределенность отдельных положений Градостроительного кодекса, обеспечат стройность и преемственность решений разных уровней и видов градостроительной деятельности, создадут условия для последовательного улучшения планировочной организации повышения экономической эффективности и преобразования застройки населенных мест, обеспечения ее эстетической выразительности и комплексности архитектурной среды.

Территориальная обеспеченность и народно-хозяйственный профиль населенных мест Российской Федерации

Таблица 1

№	Поселение, городской округ	Численность населения (тыс. чел.)	Территория (км ²)	Характеристики	
				Территориальная обеспеченность (м ² /чел.)	Народно-хозяйственный профиль
1	2	3	4	5	6
1	г. Москва без юго-западного сектора	10 562	1091	103	Столица государства, политический, культурный, научный, образовательный, финансовый, наукоемкий производственный центр отдельных конечных производственных циклов, транспортно-логистический узел континентального назначения. Областной центр.
2	г. Санкт-Петербург	4617	1399	303	Политический, культурный, научный, образовательный, финансовый, наукоемкий и серийный производственный центр конечных производственных циклов, транспортно-логистический узел регионального назначения. Областной центр.
3	г. Новосибирск	1409	506	359	Центр Сибирского ФО, научный, культурный, промышленный, транспортный, торговый, деловой центр Сибири.
4	г. Екатеринбург	1385	1151	831	Областной центр Свердловской области, культурный, научнообразовательный центр Уральского региона.
5	г. Нижний Новгород	1278	460	360	Центр и крупный город Приволжского ФО, крупный центр судо-, авиа-, автомобилестроения, центр информтехнологий, речного туризма, крупный транспортный узел. Областной центр.
6	г. Казань	1138	613	538	Столица Республики, крупный экономический, политический, научный, культурный, спортивный центр.

№	Поселение, городской округ	Численность населения (тыс. чел.)	Территория (км ²)	Территориальная обеспеченность (м ² /чел.)	Характеристики
					Народно-хозяйственный профиль
1	2	3	4	5	6
7	г. Самара	1135	466	410	Административный центр Самарской области, ведущий высокотехнологичный промышленный, научный, образовательный центр. Областной центр.
8	г. Омск	1134	572,9	505	Крупный транспортный узел, крупный промышленный центр. Областной центр.
9	г. Челябинск	1125	530	498	Крупный транспортный узел, крупный промышленный центр с предприятиями металлургии, машиностроения, металлообработки, приборостроения, легкой и пищевой промышленности. Областной центр.
10	г. Уфа	1064	707,9	665	Столица Республики, крупный промышленный, транспортный, культурный, религиозный центр.
11	г. Ростов-на-Дону	1048	354	337	Центр Южного ФО, крупный административный, культурный, научно-образовательный и промышленный центр, важнейший транспортный узел юга России.
12	г. Волгоград	1015	565	557	Сосредоточен значительный промышленный, научный и культурный потенциал. Областной центр.

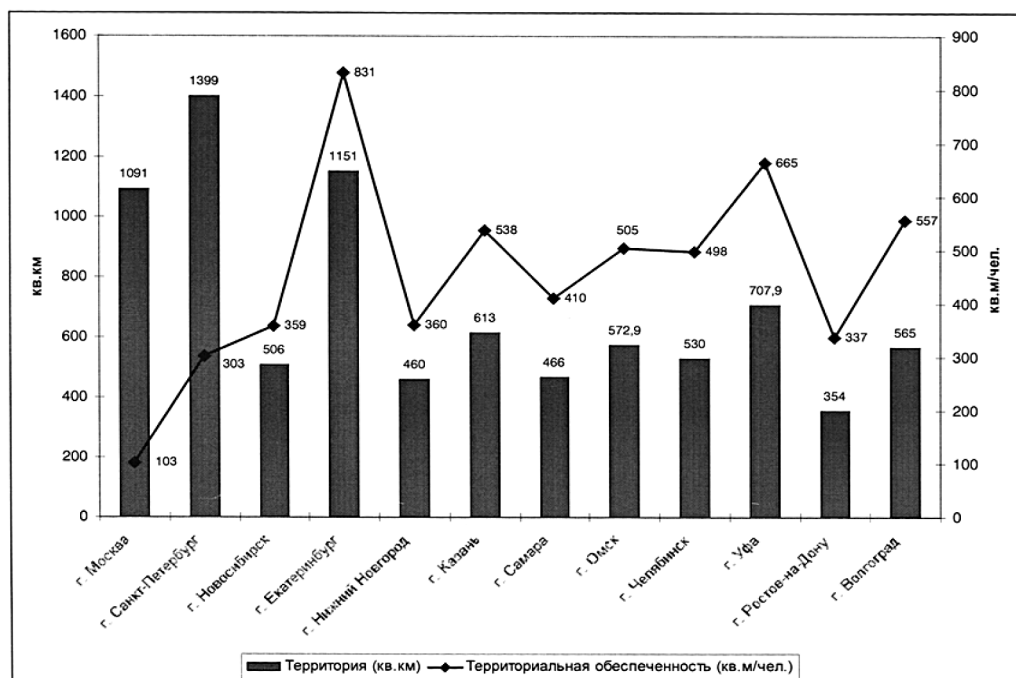


Рис. 1. Территориальная обеспеченность населенных мест Российской Федерации

Примерный состав и соотношение площадей (%) территориальных зон в элементах функционально-планировочной структуры (функциональных зонах) генерального плана (в числителе) и в составе всей территории муниципального образования (в знаменателе) Таблица 2

№	Код зоны	Функциональные зоны	Доля в генеральном плане (%)	ТЖ	ТД	тп	ТР	ТО	ТТ	ТА	ТС	ТК	ТВ	ТИ
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	ФЖ	Жилые зоны	25	65/16,25	15/3,75	-	10/2,5	-	7/1,75	-	-	2/0,5	-	1/0,25
2	ФД	Общественно-деловые зоны	10	15/1,5	65/6,5	-	10/1,0	-	7/0,7	-	-	2/0,2	-	1/0,1
3	ФП	Промышленные зоны	18	-	4/0,72	65/11,7	1/0,18	-	7/1,26	-	1/0,18	15/2,7	2/0,36	5/0,9
4	ФР	Рекреационные зоны и охраняемые природные территории	20	-	10/2	-	65/13	22/4,4	1/0,2	-	-	1/0,2	-	1/0,2
5	ФТ	Зоны складской и транспортной инфраструктуры	15	-	7/1,05	5/0,75	-	-	65/9,75	-	1/0,15	10/1,5	5/0,75	7/1,05
6	ФА	Зоны агропромышленного назначения (временного использования)	3	7/0,21	7/0,03	7/0,21	-	2/0,06	4/0,12	65/1,95	7/0,21	2/0,06	3/0,09	2/0,06
7	ФС	Специальные зоны и резервы	3	-	-	7/0,21	-	1/0,03	7/0,21	-	65/1,95	3/0,09	15/0,45	2/0,06
8	ФК	Коммунальные зоны	3	-	-	7/0,21	-	-	15/0,45	-	3/0,09	65/1,95	3/0,09	7/0,21
9	ФИ	Зоны инженерной инфраструктуры	3	-	1/0,03	7/0,21	2/0,06	2/0,06	10/0,3	-	3/0,09	7/0,21	3/0,09	65/1,95
ИТОГО: доля в Генеральном плане		Расчетная	100	17,96	14,08	13,29	16,74	4,55	14,74	41,95	2,67	7,41	1,89	4,78
		Оrientировочная	100	18	14	13	17	4	15	2	3	7	2	5

Условные обозначения:

А – значение показателей

65 – минимальное значение, 7 – ориентировочное значение, – – недопустимое значение

Б – территориальные зоны ТО – особо охраняемых территорий ТС – специального назначения

ТЖ – жилые ТТ – транспортной инфраструктуры ТК – коммунальные

ТД – общественно-деловые ТВ – военных объектов ТИ – инженерной инфраструктуры

ТП – производственные ТА – сельскохозяйственного

ТР – рекреационные (агропромышленного) использования

Примерный состав и соотношение (%) видов базовых элементов

Таблица 3

планировочной структуры в территориальных зонах поселения, городского округа

№	Обо- зна- чения	Назначение видов базовых элементов планировочной структуры (кварталов и участков линейных объектов)	Состав территориальных зон*								
			ТЖ	ТД	ТП	ТР + ТО	ТТ	ТА	ТС + ТВ	ТК	ТИ
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	КЖ	Жилые кварталы (микро- районы)	65	10	-	10	-	15	-	-	-
2	КД	Кварталы общественно-дело- вого назначения	15	65	-	7	8	5	-	-	-
3	КП	Кварталы производственного назначения	-	-	65	-	-	5	15	15	-
4	КР	Кварталы рекреационного назначения и охраняемые территории	13	13	9	65	-	-	-	-	-
5	КТ	Кварталы и линейные участки транспортной инфраструк- туры	5	10	5	2	65	2	2	2	7
6	КА	Кварталы агропромышленно- го назначения	-	-	-	15	-	65	15	5	-
7	КС	Кварталы специального назначения и резервные территории	-	-	2	-	2	2	65	1	28
8	КК	Кварталы коммунального и складского назначения	-	-	10	-	20	5	-	65	-
9	КИ	Кварталы и линейные участки инженерной инфраструктуры	2	2	9	1	5	1	3	12	65
Итого в территориальной зоне			100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Условные обозначения территориальных зон приведены в табл. 2.

Примерное соотношение (%) основных (минимальное) и дополнительных (допустимое) функциональных территорий в составе базовых элементов планировочной структуры поселения, городского округа

Таблица 4

№	Обозначения базовых элементов планировочной структуры	Назначение базовых элементов планировочной структуры (кварталов и участков линейных объектов)	Функциональные территории (зоны размещения объектов капитального строительства)						
			Территории для размещения объектов основного назначения (минимальные)	Территории для обеспечения устойчивого функционирования элемента планировочной структуры (допустимые)					
				Элементов благоустройства (подъезды, подходы, площадки отдыха, игровые, хозяйственные, спортивные и иные площадки, открытые парковки)	Объектов социального и коммунально-бытового назначения	Объектов озеленения общего и коллективного пользования вне земельных участков основного (условного) разрешенного и вспомогательного видов использования, в т.ч. водных объектов	Объектов инженерной инфраструктуры	Объектов складского назначения и защитные территории	Прочие (резервные) территории
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	КЖ	Жилые кварталы (микрорайоны)	65	15	10	8	1	-	1
2	КД	Кварталы общественно-делового назначения	65	8	15	10	1	-	1
3	КП	Кварталы производственного назначения	65	10	3	3	7	10	2
4	КР	Кварталы рекреационного назначения	65	15	10	4	4	1	1
5	КТ	Кварталы и линейные участки транспортной инфраструктуры	65	10	1	1	10	10	3
6	КА	Кварталы сельскохозяйственного назначения	65	10	1	1	10	10	3
7	КС	Кварталы специального назначения и резервные территории	65	10	1	1	10	10	3
8	КК	Кварталы коммунального и складского назначения	65	15	2	3	3	10	2
9	КИ	Кварталы и линейные участки инженерной инфраструктуры	65	10	1	1	10	10	3

ЗАДАЧИ ПОДГОТОВКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ГОРОДСКОГО ТИПА

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 (НГП). В отличие от свода правил* 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 по степени 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 нормативы 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 раз-

* СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89.

работке, корректировке и реализации Генеральных планов, Правил землепользования и застройки, а также документации по планировке этих территорий.

В области территориальной организации городских образований НГП должны обеспечить:

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

б) Формирования на основе земельных участков иерархии элементов планировочной структуры территории, а именно – территориальных зон, кварталов и межнагистральных территорий, выделения участков линейных объектов инженерно-транспортной коммуникационной и гидрографической сетей, образования 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) Организации функциональных зон и составляющих их межнагистральных 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, межнагистральных 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 межнагистральные 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 НГП 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 (табл. 1).

В области организации общественного транспорта урбанизированных территорий НГП 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 НГП определяют ряд уровней обслуживания, соответствующие 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 НГП 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 НГП 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 особой 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 локализуются, как правило, в зонах жилого, рекреационного и средозащитного 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 жилыми, 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 (табл. 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 производ-

ственной политик в экономике городских образований, в т.ч. в 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 так же, 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 определяет не только высокую социальную ответственность региональных и местных нормативов градостроительного проектирования урбанизированных территорий, но и открывает методологическую базу подготовки данных руководящих документов регионального и муниципального уровней.

Нормативы функционально-пространственной организации урбанизированных территорий определяют возможности социально-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:

$$n_i = n_{i2} - n_{i1} - n_{i3}, \text{ где:}$$

n_i – прогнозный норматив роста обеспеченности данного административно-территориального образования i -тым видом услуги,

n_{i1} – реально достигнутый показатель обеспеченности в данном административно-территориальном образовании данным видом услуги,

n_{i2} – норма обеспеченности i -тым видом услуги, установленная на расчетный период,

n_{i3} – 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:

$$k_i = n_i / m_i, \text{ где:}$$

k_i – количество объектов данного вида и характеристик,

n_i – прогнозный норматив роста обеспеченности данного административно-территориального образования i -тым видом услуги,

m_i – 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:

$$T_i = t_i * P_1 / (P_2 - P_1), \text{ где:}$$

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

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

P_1 – достигнутый на базовый период показатель плотности населения данного административно-территориального образования,

P_2 – значение показателя плотности населения на данной территории, ожидаемое на расчетный срок.

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

Границы элементов планировочной структуры

Таблица 1

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	+	+	+	-	-
Проект планировки территории	Межмагистральная территория (квартал)	+	+	+	+	-
	Территориальная зона	+	+	+	+	+
Проект межевания	Земельный участок	+	+	+	+	+

Ориентировочная структура функциональной организации и обеспеченность бюджетов городских образований

Таблица 2

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

СТРОИТЕЛЬНЫЙ РЫНОК И НОРМЫ

Строительный рынок, как и любой другой регулируется отношением спроса и предложения через стоимость товара для потребителя. Рост рынка связан с платежеспособностью потребительского сегмента. Чем он больше, тем интереснее расширять предложение, как в целом в объемном выражении, так и по отдельным категориям строительной индустрии. Диверсификация продукции по разным ценовым категориям отвечает структуре спроса и способствует развитию отрасли. Ценовой диапазон предложения характеризует широту охвата потребителей, количественные и качественные показатели продукции.

Доступность цены увеличивает спрос и развивает рынок. Рост цены сокращает объем продаж и ограничивает рынок. Балансировка этих тенденций отражает стабильность рынка в каждый период его работы. Инерционность строительного рынка требует поддержания стабильности на приемлемом уровне без резких колебаний спроса и предложения в смысле управления ценами и обеспечения перетока капитала между секторами рынка.

В структуре цен строительства важнейшую долю составляет градостроительная рента, связанная со стоимостью земли. Диапазон цен продажи объектов строительства в удельном выражении от пригородных и периферийных районов города до центральных кварталов свидетельствует об этом. Градостроительная составляющая в цене строительной продукции определяется потребительскими качествами не столько собственно объекта, сколько места его размещения и степени общего благоустройства и инженерного оснащения среды.

Поэтому для развития строительного рынка важно в любых его сегментах обеспечить высокую степень комфортности застройки, включая удобное расположение вспомогательных объектов социальной сферы: обслуживания, образования, торговли, досуга, а также коммунальной сферы, инженерного обеспечения и транспорта. Наличие и объем объектов этих сфер зависят от действий местных органов самоуправления, их заинтересованности в инвестиционном развитии территории и ее привлекательности.

В соответствии с действующими нормативами градостроительного проектирования и бюджетной политикой региональные органы государственной власти и местного самоуправления должны предусматривать софинансирование инвестиций в социальное и инженерное обустройство территорий в объеме до 30% от нормативной стоимости строительства. Это значит, что чем больше объем привлекательных капитальных вложений, тем больше собственных инвестиций должен предусматривать консолидированный бюджет региона. Это положение обусловлено сохранением социалистических подходов к нормированию пространственной организации среды, где все отраслевые вопросы санитарного и экологического благополучия застройки, обеспечение ее пожарной и иной безопасности, транспортной доступности, решались за счет неэффективного использования благоустроенных, инженерно-подготовленных и оснащенных территорий.

В целом не более 20% от городских территорий могут составлять жилые участки, пригодные для приватизации. Еще меньше площадь земельных наделов приватизированных и государственных предприятий и общественно-деловых зон. Вся остальная территория градостроительного освоения остается в зоне инвестиционной ответственности местных, региональных или федеральных администраций и, следовательно, требует адекватного вложения инвестиционных ресурсов в комплексное благоустройство и инженерное оборудование.

Эффективность инвестиций, как фактор развития строительного рынка, таким образом, зависит от необходимой доли бюджетных затрат в комплексном благоустройстве территории. Значит, с помощью мер организационного характера она поддается регулированию. Сегодня местное самоуправление и региональные администрации, по сути, являются заложниками

собственной градостроительной политики или ее отсутствия. Хаотичное распределение инвестиций по территории, безусловно, может превысить возможности любого бюджета по их инженерно-транспортному сопровождению и благоустройству, а концентрация частных и бюджетных капитальных вложений, дополняющих друг друга на одной территории, способна резко повысить их общую социальную, экономическую и экологическую эффективность, привести к росту потребительского интереса и стимулировать строительный рынок, независимо от его локализации в зонах нового строительства или реконструкции среды.

Таким образом, планирование инвестиций не только во времени, но и в пространстве является насущной необходимостью создания предпосылок развития строительного рынка. Эта задача должна быть основной для органов управления строительной отраслью, градостроительством и социально-экономическим развитием территории. Ее значение тем больше, чем крупнее объем инвестиций в строительной сфере, включающей строительство и реконструкцию объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры в гражданском и производственном секторах хозяйства.

Возможно, настала пора воссоздать специальные плановые органы в структуре местного и регионального управления, которые определяли бы необходимые объемы и локализацию инвестиционного потенциала во времени и пространстве и формировали бы текущие задачи реализации генеральных планов населенных мест на ближайшие годы. К сожалению, из Градостроительного кодекса Российской Федерации исчезло положение о разработке плана реализации генерального плана населенного места, который должен был стать основой формирования текущих и среднесрочных программ капитального строительства, ремонта и реконструкции основных фондов, обеспечения эффективности и комплексности застройки. В результате случайность, сиюминутность и субъективизм инвестиционных предложений возобладали над логикой и целенаправленностью градостроительного развития, привели к фактической неустойчивости какой-либо разумной градостроительной политики и высокой коррупционности в системе организации строительства, начиная от размещения и назначения объектов и кончая их инженерным и транспортным обеспечением, а также вводом в эксплуатацию.

Достаточно сопоставить схему выдачи разрешений на подготовку документации по планировке территорий Санкт-Петербурга и схему строящихся объектов, выставленных на продажу, чтобы убедиться в том, что развитие инженерных сетей и транспортных коммуникаций сосредоточено по всей территории города, а значит, их реализация будет затягиваться во времени и требовать длительных бюджетных ассигнований, которые уже по этому признаку не могут быть эффективными.

Очевидно, что кроме простого удовлетворения частных и отраслевых инвестиционных заявок, местные органы управления должны обладать правами и нести ответственность по разумной концентрации капитальных вложений, хотя бы потому, что все инфраструктурное обустройство территорий инвестиционного развития за пределами выделенных участков лежит в сфере ответственности и финансирования этих органов. Поэтому возможности бюджетного софинансирования инвестиций являются определяющими для их пространственной и временной локализации. Объемы этого софинансирования в свою очередь могут быть сокращены и лимитирующие качества бюджетных ассигнований на обустройство территорий уменьшены в том случае, когда нормативы градостроительного проектирования снизят долю территорий, которые согласно действующей редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации относятся к территориям общего пользования, и пространственное распределение этих зон в генеральном плане будет эффективным, а их суммарная площадь минимальной.

Следовательно, создание условий для устойчивого и эффективного развития строительного рынка лежит в плоскости организации и нормативного обеспечения градостроительной деятельности, прежде всего, в сфере разработки документации по планировке территорий и в планировании подготовки такой документации.

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ. КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ПРЕОБРАЗОВАНИЮ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Последовательное превращение человеческой цивилизации в городскую и поглощение урбанизационными процессами все больших участков земной поверхности выдвигает требование обеспечения условий для устойчивого развития городов. При этом под устойчивым развитием понимается сохранение и улучшение качеств окружающей природной среды, создание условий для всестороннего развития личности, повышения благосостояния населения и накопления общественного богатства. Следовательно, социальная задача обеспечения устойчивого развития населенных мест разбивается на комплексы мероприятий по расширению систем инженерного благоустройства, торгового, культурно-бытового и транспортного обслуживания, здравоохранения, общего и профессионального образования, диверсификации структуры трудоустройства и отдыха.

Все перечисленные мероприятия в рамках планирования развития городского хозяйства немислимы вне соответствующих градостроительных преобразований. Рост жилищной обеспеченности, комфорта среды, расширение градообразующих и градообслуживающих предприятий сопровождаются активной инвестиционно-строительной деятельностью в разных отраслях городского хозяйства. Эта деятельность связана как с новым строительством объектов различного назначения, так и с реконструкцией сложившейся среды.

Таким образом, обеспечение устойчивого развития городов напрямую зависит от активности градостроительных преобразований. При этом эффективность и целесообразность таких преобразований должны определяться в процессе их экономической оценки. Каждая функция любого земельного участка и любого имущественного комплекса не только требует единовременных и текущих затрат на содержание объекта и поддержание его в рабочем состоянии, но и обеспечивает свою долю общих доходов населенного места. Поэтому отношение к каждому земельному участку соотношение доходов и расходов может служить критерием эффективности планируемых градостроительных преобразований.

Документы по территориальному планированию населенных мест и проекты планировки территорий городов, разрабатываемые в провозглашенных в Градостроительном кодексе Российской Федерации целях обеспечения условий устойчивого развития поселений, неизбежно должны содержать экономическую оценку эффективности градостроительных решений.

Стандартное определение эффективности инвестиций в разрезе муниципальных образований заключается в соотношении расходов и уровня доходов, в данном случае полученных в виде местных налогов и арендных платежей от использования муниципального имущества и земельных участков.

Ответственность органов власти и местного самоуправления за формирование благоустроенной и комфортной для населения городской среды определена в области строительства и организации работы объектов социальной сферы, в частности объектов дошкольного образования и школ, внешкольных учреждений, объектов здравоохранения и социального обеспечения населения, предприятий бытового и коммунального обслуживания, объектов физической культуры и спорта, детских библиотек и клубной работы с населением, участковых пунктов охраны общественного порядка.

Наличие в жилой среде перечисленных объектов, а также коммерческих учреждений торговли и общественного питания обеспечивает общую комфортность застройки, ее социальную эффективность.

Экономическая эффективность жилой среды муниципальных образований при этом может быть оценена через уровень затрат местного и регионального бюджета на строительство и инженерное обустройство отдельно стоящих зданий социального назначения и вкладов в долевое участие в строительство иных объектов, встроенные помещения которых предполагаются для общественных нужд (табл.1).

Исходя из действующих норм обеспеченности населения объектами социальной сферы повседневного спроса, находящимися в пешеходной доступности от жилого дома, объемы необходимого строительства в суммарном выражении находятся на уровне 1800 м² общей площади в расчете на 1000 жителей, т.е. удельный показатель обеспеченности объектами первичного обслуживания в формируемой жилой среде должен составлять 1,8 м²/чел. Существенную долю в этой норме составляют детские учреждения. Их общий вклад оценивается почти в 90%. Поэтому от того, какая норма обеспеченности этими учреждениями принимается в региональных (местных) нормативах градостроительного проектирования, зависит в целом уровень затрат регионального или муниципального бюджета на цели обеспечения минимально-допустимого уровня социального обслуживания населения. В то же время, поскольку существующее различие между нормами Свода правил (планировочного СНиПа, актуализированного в 2011 году) и региональными нормами (например, ТСН для Санкт-Петербурга, добровольного применения) достигает 30%, можно считать, что каждый житель должен быть обеспечен объектами минимального набора социальных услуг, который укладывается в нормативный диапазон 1,5–2,5 м².

Это значит, что уровень затрат регионального и местного бюджетов на строительство объектов социальной сферы в непосредственной близости от жилья и благоустройство территории будет зависеть от норм жилищной обеспеченности, принятой в данном муниципальном образовании (регионе). Следовательно, в диапазоне от достигнутого уровня жилищной обеспеченности до установленного нормативного расчетного уровня, заложенного в генеральный план, который измеряется в интервале 30–40% доля затрат местного (регионального) бюджетов на цели социального обустройства вновь формируемой жилой среды должна составить около 5–8% от себестоимости строительства социального жилья, установленной для данного региона.

К этой сумме необходимо добавить затраты местного бюджета на благоустройство жилых территорий. К ним относятся затраты на устройство спортивных, детских плоскостных сооружений и площадок отдыха, озеленения территории, строительство сети внутриквартальных пешеходных дорожек и подъездов транспорта, гостевых автостоянок, инженерное оборудование зон коллективного (общего) пользования. В совокупности на долю местного самоуправления приходится в соответствии с действующими нормативами градостроительного проектирования обеспечение благоустройства около 50% территории жилых комплексов, т.е. от 10 до 20 м² на каждого жителя. Диапазон этой нормы прямо зависит от принятого в проектах планировки показателя плотности застройки, который в свою очередь определяется этажностью строительства жилых зданий, санитарными нормами инсоляции, освещенности, озеленения жилых территорий и их обеспечения плоскостными объектами благоустройства, в том числе парковочными площадками автотранспорта и малыми архитектурными формами. В пересчете на один квадратный метр общей площади жилых зданий с учетом интервала нормы жилищной обеспеченности на долю местных органов самоуправления падает финансирование работ по благоустройству территории приблизительно в объеме от 2 до 6 % стоимости социальной застройки. При этом в рамках действующих нормативов данная доля растет в зависимости от роста нормы жилищной обеспеченности.

Таким образом, общие затраты местного (регионального) бюджета на формирование комфортной и социально-благоустроенной жилой среды должны находиться примерно на уровне 7–14 % стоимости отнесенной к каждому построенному квадратному метру общей жилой площади.

Минимальные расчетные показатели для размещения объектов нормирования пешеходной доступности (ПД) в пределах 10 минут

Объект нормирования	Норматив		Размер земельного участка		Радиус обслуживания (м) / доступность
	Единица измерения	Показатель	Единица измерения	Показатель	
1	2	3	4	5	6
1. Объекты образования					
1.1. Дошкольные образовательные учреждения					
1.1.1. ДОУ общеразвивающей и оздоровительной направленности (в т.ч. совмещенные с начальной школой)	Мест (м ²) на 1000 жителей	50 (500)	м ² /место	До 100 мест – 45 более 100 мест – 40 (2000) для встроенных, встроенно-пристроенных – 29	300 500 (для малоэтажной застройки) / ПД
1.2. Общеобразовательные учреждения					
1.2.1. Школы начального, основного, среднего общего образования	Мест (м ²) на 1000 жителей	115 (1150)	м ² /место	До 300 учащихся – 60; от 300 до 600 учащихся – 50; от 600 до 800 учащихся – 40 (4000); от 800 до 1000 учащихся – 33	500* / ПД
1.3. Внешкольные учреждения					
1.3.1. Подростково-молодежные центры	Мест на 1000 жителей	21	Встроенные помещения		500 / ПД
2. Объекты здравоохранения					
2.1. Офисы врачей общей практики	м ² на 1000 жителей		Встроенные помещения		500 / ПД
3. Объекты социального обслуживания населения					
3.1. Помещения для ведения воспитательной работы с населением	м ² на 1000 жителей	3	Встроенные помещения		500 / ПД
4. Объекты торгового и коммунально-бытового обслуживания населения					
4.1. Предприятия розничной торговли на жилой территории (повседневного обслуживания):	м ² торговой площади на 1000 жителей	100	м ² на 1 кв.м. торговой площади	3,5	500 / ПД
4.1.1. продовольственных товаров		70		3,0	500 / ПД
4.1.2. непродовольственных товаров		30		0,5	500 / ПД
4.2. Предприятия общественного питания (повседневного обслуживания)	Мест (м ²) на 1000 жителей	10 (12)	м ² на 1 место	До 50 мест – встроенные**; 100 мест – 23; 200 мест – 14; 300 мест и более – 10	500 / ПД
4.3. Предприятия бытового обслуживания населения	Рабочих мест (м ²) на 1000 жителей	2 (36)		Встроенные помещения	500 / ПД

*Допускается размещение общеобразовательных учреждений на расстоянии транспортной доступности: для обучающихся I степени обучения – 15 мин (в одну сторону), для обучающихся II и III ступеней – не более 50 минут (в одну сторону).

**В том числе полузаглубленные.

Объект нормирования	Норматив		Размер земельного участка		Радиус обслуживания (м) / доступность
	Единица измерения	Показатель	Единица измерения	Показатель	
1	2	3	4	5	6
4.4. Предприятия коммунального обслуживания населения:					
4.4.1. Прачечные самообслуживания	Кг белья в смену (м²) на 1000 жителей	10 (12)	Встроенные		500 / ПД
4.4.2. Приемные пункты химчистки	Кг белья в смену (м²) на 1000 жителей	3 (12)	Встроенные		500 / ПД
4.4.3. Общественные уборные	Объектов (м²) на 10 000 жителей	2 (36)	Встроенные		800 / ПД
5. Объекты физической культуры и спорта					
5.1. Плоскостные сооружения	м² на 1000 жителей				Не нормируется / ПД
5.2. Спортивные залы***	м² площади основных помещений на 1000 жителей	40	По заданию на проектирование		500 / ПД
6. Объекты культуры и искусства					
6.1. Библиотеки детские	Тыс. ед. хранения (м²) на 1000 жителей	1 (12)	Встроенные		Не нормируется / ПД
6.2. Помещения для клубной работы с населением	м² площади основных помещений на 1000 жителей	6	Встроенные		Не нормируется / ПД
7. Общественные здания административного назначения					
7.1. Правоохранительные организации					
7.1.1. Участковый пункт милиции	Объект (м²) на 10 тыс. жителей	1 (36)	По заданию на проектирование		1000 / ПД (ПТД)
Всего без п. 4.1. и 4.2.	м² на 1000 жителей	1770			

***Используются спортивные залы общеобразовательных учреждений.

К этой сумме нужно добавить объемы необходимого финансирования распределительных сетей и объектов инженерной инфраструктуры на жилых территориях. Объем строительства инженерных сетей также зависит от характеристик плотности и этажности застройки. В социальном строительстве они ориентировочно определяются в погонных метрах на 1000 м² общей площади жилья (табл. 2).

**Ориентировочная длина сетей инженерного назначения
в расчете на 1000 м² жилой площади**

Вид сети	Этажность застройки (средняя)				
	2	4	5	9	12
Водопровод	50	28	24	14	12
Канализация	91	52	41	27	24
Электроснабжение	80	43	35	23	20
Теплоснабжение	-	32	27	17	15
Газоснабжение	91	52	41	27	24

Стоимость устройства распределительных водонесущих сетей зависит от материала трубопроводов, глубины залегания и качества грунтов и поэтому в каждом случае определяется по проекту. Однако следует иметь в виду, что стоимость строительства распределительных сетей на жилых территориях муниципального образования должна делиться на две составляющие: стоимость сетевого хозяйства на участках строительства и стоимость сетей на участках коллективного (общего) пользования. При этом бюджетом местного самоуправления могут быть предусмотрены только затраты на устройство распределительных сетей в пределах муниципальных территорий коллективного (общего) пользования, т.е. на уровне 20% от общей стоимости (протяженности) сетевого хозяйства в жилой застройке.

Обязанности по обеспечению населения этими видами социального обслуживания, учитывая объем необходимых затрат и в целях обеспечения эффективного управления инвестиционными потоками, законодательно отнесены на второй (районный) уровень местного самоуправления, а в некоторых случаях и на уровень субъектов Российской Федерации.

Тем не менее капитальные вложения в общее благоустройство жилых территорий, их приведение в достойное и комфортное для жизни населения состояние требует соответствующего уровня доходов муниципального образования.

Структура доходов местного самоуправления состоит из налоговых и неналоговых поступлений, соотношение которых между собой составляет 2:1, при этом около 10% доходов приходится на субвенции государственных органов власти и прочие доходы.

Налоговые поступления состоят из налогов на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога, налога на имущество физических лиц и долей транспортного и земельного налогов, зачисляемых в местные бюджеты.

Неналоговые доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности в виде арендной платы и платы от продажи права аренды земельных участков и имущества муниципального образования за исключением имущества, переданного в оперативное управление муниципальным автономным учреждениям, доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, составляют около 30% всех доходов местного бюджета.

В структуре расходов муниципального образования львиную долю, более 80%, составляют расходы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, около 16% занимают расходы в сфере управления: на содержание местных представительных органов самоуправления – 2,3%, местных администраций – 13,2%, резервы – 0,5%, в сфере национальной экономики расходуется примерно 12% бюджета, в том числе на поддержку работоспособности топливно-энергетического комплекса – 0,2%, 6% бюджета тратится в области культуры и массовой информации, менее 1% расходуется в области физической культуры и спорта, совсем незначительные доли местного бюджета идут на финансирование молодежной политики – 0,13% и пожарную безопасность – 0,3%.

Специальное направление расходов на нужды капитального строительства в местном бюджете не выделено, однако на исполнение адресной программы в этой сфере предусмотрено примерно 18% бюджета. Эти средства расходуются на капитальный ремонт муниципального жилого фонда, капитальный ремонт объектов коммунального и развитие сетевого хозяйства муниципального образования.

Очевидно, что местные бюджеты ориентированы только на поддержание существующих условий, но никак не на развитие среды жизнедеятельности населения. Безусловно, это связано с общей налоговой политикой в государстве, где главным держателем средств является федеральный бюджет, который используется правительством РФ для управления страной с помощью целевых программ и субвенций.

Таким образом, вопросы комплексного развития территории населенных мест не регулируются ни на местном, ни на региональном, ни на федеральном уровнях, поскольку все капитальное строительство в стране финансируется из отраслевых источников, собственных и привлеченных средств юридических и физических лиц на объектной основе. Решение задач комплексного благоустройства территории, развитие социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры населенных мест в этих условиях перекладывается на органы местного самоуправления, которые через администрирование инвестиционных заявок и территориальную концентрацию отраслевых государственных и частных капитальных вложений могут обеспечить достижение в зонах нового строительства и на ранее застроенных территориях необходимого уровня комфортности градостроительной среды. Это значит, что в инвестиционных договорах и в разрешительной документации, которые заключаются органами местного самоуправления с застройщиками, должны предусматриваться финансовые механизмы и способы консолидации инвестиционных ресурсов в указанных целях. Особую роль при этом должны играть органы территориального и социально-экономического планирования развития населенных мест. От эффективной координации их деятельности зависят качественные характеристики и потребительская оценка формируемой среды.

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ САМООРГАНИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Градостроительство – это способ регулирования создания материально-пространственной среды жизнедеятельности любых человеческих сообществ, начиная от семьи, рода, племени, народности, нации и кончая государственными образованиями. На этом иерархическом пути самоорганизации общества в какой-то исторический или доисторический момент возникает праархитектура как средство обеспечения бытовых условий отдельных групп людей, которая на рубеже перехода от родо-племенного устройства общества к государственному превращается в градостроительную деятельность сначала в виде обеспечения военно-политической функции государства, а затем и хозяйственно-экономической.

В любом случае градостроительная деятельность требует концентрации усилий множества людей, их финансового и ресурсного обеспечения, а также, а может быть, прежде всего, единого замысла, т.е. проекта и плана мероприятий по пространственному и последовательному приложению этих усилий.

Градостроительная деятельность в отличие от праархитектуры не может осуществляться вне института общественного (государственного) управления и даже принуждения отдельных индивидов и групп. Поэтому утверждать, что самоорганизация в градостроительстве свойственна постиндустриальному этапу общественного развития, опасно. Не надо путать самоорганизацию общества и самоуправление в границах отдельных коллективов. Самоорганизация определяет структуру и полномочия формируемых органов управления на всех уровнях и этапах, а самоуправление как форма регулирования общественных отношений в любом виде деятельности существует только в тех пространственно-временных рамках, которые в данный момент, в данной общественно-экономической формации, в данном политико-административном устройстве и территориальной организации общества допустимы и определены нормативно-правовой базой. При этом властные институты призваны жестко контролировать формы, методы и области самоуправления.

Стихийное формирование застройки населенных мест в истории градостроительства всегда связано и обусловлено слабостью институтов власти и никогда не определялось степенью развития так называемого гражданского общества. Африка, особенно центральная, и Латинская Америка до сих пор показывают примеры стихийного градостроительства, где нет элементарных бытовых удобств и которые требуют сегодня значительных государственных усилий по градостроительному преобразованию территорий «фавел» и «бидонвилей». В России расширяется судебная практика ликвидации объектов «самостроя», расположенных на неоформленных должным образом земельных участках или характеризующихся не согласованными объемными параметрами. В развитых странах Европы и США местные органы самоуправления имеют достаточно большие полномочия по регулированию градостроительной деятельности на подведомственной территории.

Опыт самоуправления процессами градостроительной деятельности в России имеется. Исторически это самоуправление крестьянских общин и земств, которые реально занимались градостроительным развитием территорий, организовывали необходимые общественные работы. В современной России – это местное самоуправление муниципальных образований, которое согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации обязано подготавливать и утверждать документацию по территориальному планированию, градостроительному зонированию и планировке территорий, осуществлять контроль за соблюдением застройщиками градостроительных регламентов. При этом расстановка мебели в квартире – это самоуправление на уровне семьи, а вот перепланировка этой же квартиры находится под контролем органов местного самоуправления.

Таким образом, если даже понимать полномочия местного самоуправления в области градостроительства как форму самоорганизации градостроительной деятельности муниципальных образований, то эта деятельность, во-первых, всегда будет ограничена и регулироваться федеральным и региональным законодательством, техническими регламентами и местными правилами землепользования и застройки, а во-вторых, она будет распространяться только на подведомственные муниципалитету территории. Для территорий объектов капитального строительства федерального и регионального значения распорядительные полномочия органов местного самоуправления не распространяются. Эти органы имеют только статус согласующих инстанций.

Такую правовую конструкцию Градостроительного кодекса Российской Федерации можно и нужно критиковать, поскольку она разрывает целостность инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры населенного места, реально ограничивает возможности местного самоуправления по обеспечению конституционных прав граждан на здоровую и комфортную среду обитания. Для решения этой задачи муниципалитеты должны иметь необходимые ресурсы, стимулы и полномочия, значительная часть которых находится в ведении региональных и федеральных государственных органов исполнительной власти.

В то же время градостроительная деятельность местного самоуправления должна строиться на профессиональной основе с участием физических и юридических лиц как владельцев имущественных комплексов, так и организаторов социально-культурного, коммунально-бытового и инженерно-транспортного обеспечения населения, в том числе объектами трудоприложения.

Роль федеральных и региональных органов исполнительной власти в конкретных вопросах территориальной организации муниципальных образований должна стать согласующей. Только такая конструкция может обеспечить устойчивость, преемственность и необходимую гибкость решений градостроительной документации, определяющей объем и возможности градостроительной самоорганизации муниципального образования.

ПОЛНОМОЧИЯ И ЗАДАЧИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МАТЕРИАЛЬНО- ПРОСТРАНСТВЕННОЙ БАЗЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Используемый в Градостроительном кодексе Российской Федерации термин «градо-строительство» не закреплен ни в одном из федеральных законов. Вместо этого закон определяет в качестве предмета правоотношений «градостроительную деятельность», которая осуществляется в виде «территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации объектов капитального строительства».

В дополнение к данному определению закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014г. № 172-ФЗ вводит новые документы: «Стратегия пространственной организации Российской Федерации», «Схема расселения в Российской Федерации». Эти документы вместе со стратегиями социально-экономического развития федерального, регионального и муниципального (районного) уровней, а также с иными документами долгосрочного и среднесрочного прогнозирования и планирования, установлены в качестве обоснований схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В состав документов территориального планирования муниципальных образований статуса городских округов, поселений, а также городов федерального значения, Градостроительным кодексом Российской Федерации введены «генеральные планы населенных пунктов».

Правовая нечеткость определения «градостроительство» порождает иллюзию охвата одним уполномоченным министерством всего перечня видов градостроительной деятельности. Таким образом смешиваются стратегические вопросы комплексного и сбалансированного социально-экономического и территориального планирования развития (размещения и преобразования) структуры основных фондов гражданского, производственного, энергетического, инженерного и транспортного назначения с реальным проектированием, строительством, реконструкцией, ремонтом и эксплуатацией основных фондов.

Данный отраслевой подход к пространственной организации страны, регионов, населенных пунктов отражает не комплексные узковедомственные интересы управления, характерные для советского периода директивного планирования и всепроникающего бюджетного финансирования строительной отрасли. Эти интересы ответственны за созданную во второй половине двадцатого века рыночно неэффективную систему размещения производительных сил страны, социально ущербную и архитектурно невыразительную среду новостроек городских и сельских поселений.

Сохранение объектного принципа планирования, когда каждый орган административного управления в гражданской, производственной и коммунальной сферах стремится на бюджетной основе сохранить условия своего существования, стимулирует в рыночных механизмах в конкретных природно-географических и социально-экономических ситуациях высокую затратность внутреннего национального и региональных валовых продуктов, вызванную сложившейся пространственной локализацией элементов народно-хозяйственного комплекса.

Кажущаяся рациональность отнесения градостроительной деятельности, как сложного явления пространственного комплексного социально-экономического планирования и строительного преобразования окружающей среды, к материальному производству не

только противоречит нормам действующего законодательства и указам президента Российской Федерации, но и существенно затруднит модернизацию страны, внедрение новых экономических и технологических укладов сбалансированного, устойчивого и безопасного природопользования и строительного производства.

Очевидно, что долгосрочная прогнозно-плановая деятельность в интересах общественного развития должна быть выделена в самостоятельную отрасль научно-проектных обоснований, которая складывается из стратегических документов, документов пространственной организации страны и регионов, схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, генеральных планов поселений, городских округов, городов федерального значения, градостроительного зонирования территорий населенных пунктов, документации по планировке и межеванию территории, схем градостроительных и кадастровых планов земельных участков. Результатом такой деятельности являются нормативно-правовые акты государственных и муниципальных органов управления.

Перечисленные виды документов, естественно, должны находиться в блоке планирования и входить в полномочия Министерства экономики Российской Федерации. Они согласно нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации играют роль обоснований для реального запуска инвестиционно-строительных процессов в составе инженерных изысканий, архитектурно-строительного и технологического проектирования, инженерной подготовки территории, строительства, проведения реконструктивных, пусконаладочных и ремонтных работ, подготовки объекта капитального строительства к введению в строй, организации и осуществления его нормальной эксплуатации, т.е. тех видов градостроительной деятельности, которые действительно естественным образом находятся в ведении Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Разделение в структуре градостроительной деятельности процессов планирования мероприятий и их реализации между разными органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне местного самоуправления создаст предпосылки последовательного выхода Российской Федерации из долголетнего плена ошибочных представлений о возможности достижения эффективной и комплексной пространственной организации страны на основе субъектного отраслевого планирования и представления о градостроительстве как о средстве инициативного размещения объектов капитального строительства.

С этой целью необходима организация научно-исследовательских, методических, экспертных и проектных центров обеспечения реализации полномочий федеральных органов государственной власти в области формирования материально-пространственной базы Российской Федерации сообразно полномочиям и задачам этих органов.

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Действующее законодательство определяет состав градостроительной деятельности в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. При этом, если подготовка документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории отнесена к полномочиям органов власти и местного самоуправления, то подготовка документации для осуществления строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства в виде архитектурно-строительного проектирования находится в русле инвестиционной деятельности физических и юридических лиц и выполняется в рамках СРО.

Результатом территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий является территориальное устройство страны, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, осуществляемое в целях обеспечения условий устойчивого развития, определения местоположения, назначения и параметров земельных участков размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения на основе нормативов градостроительного проектирования.

Результатом архитектурно-строительного проектирования является документация стадий «Проект» и «Рабочая документация», которая выполняется согласно нормативной базе «Свода правил» с соблюдением требований безопасности объектов строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства.

Сроки реализации решения для документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории соотносятся со сроками социально-экономического прогнозирования, долгосрочного и среднесрочного планирования.

Сроки реализации архитектурно-строительных проектов соответствуют текущим планам социально-экономического развития и адресным программам капитального строительства на территориях муниципальных образований.

Между результатами градостроительного проектирования и возможностью разработки стадии архитектурно-строительного проектирования действующее законодательство предусматривает осуществление действий в рамках оформления земельных отношений и проведения проектных и натурных землеустроительных, кадастровых и изыскательских работ. Территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории предусматривают проектную составляющую градостроительной деятельности как единый цикл научных исследований, социально-экономических, стратегических и экологических обоснований градостроительного проектирования, который может совмещаться с архитектурно-строительным проектированием только в одном частном случае: — когда при планировке территории сохраняются ее кадастровое деление и параметры земельных участков, выделенных ранее.

Во всех остальных случаях осуществления градостроительной деятельности подготовка земельного участка связана с кадастровым оформлением его границ и наличием кадастрового паспорта, что объективно разрывает градостроительную деятельность на два блока: блок градостроительного проектирования и блок архитектурно-строительного проектирования.

Блок градостроительного проектирования реализует обязанности государственной власти (федеральных и региональных органов) и местного самоуправления в части обеспечения условий устойчивого развития подведомственных административно-территориальных образований и, по определению, является частью стратегического государственного планирования, проводимого с целью комплексного развития территорий с пространственно-временной синхронизацией отраслевого планирования с системным планированием инновационного развития страны.

Блок архитектурно-строительного проектирования реализует интересы инвесторов-застройщиков, владельцев земельных участков, предназначенных для размещения, реконструкции и ремонта объектов капитального строительства, по осуществлению этих интересов в разрешенных параметрах и видах.

Блок градостроительного проектирования неразрывно связан и, по сути, является частью стратегии, программ и планов социально-экономического развития, которые через адресные планы капитального строительства, осуществление землеустроительных и кадастровых работ и инженерных изысканий создают базу для легитимного осуществления инвестиционно-строительной деятельности физических и юридических лиц на текущий, среднесрочный и долгосрочный период в виде выделения или резервирования земельных участков.

Блоки градостроительного и архитектурно-строительного проектирования регулируются разными разделами Градостроительного кодекса Российской Федерации, имеют разные нормативные базы, осуществляются специалистами разной профессиональной компетенции, отличаются сроками подготовки и реализации, составом исходных данных, используемыми программными продуктами и технологией проектирования, различными уровнями ответственности и значимости решений.

Общественная значимость документов градостроительного проектирования определяет целесообразность выделения этого блока проектной деятельности в самостоятельное направление государственного и муниципального планирования и отнесения ее к сфере государственного и муниципального управления. Подготовкой документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории должны заниматься специализированные организации и сертифицированные градостроители.

Архитектурно-строительным проектированием должны заниматься сертифицированные архитекторы и инженеры, как физические лица, так и созданные с их участием специализированные организации и объединения.

Подготовка документов градостроительного проектирования как научных обоснований территориально распределенных управленческих решений органов власти и местного самоуправления в сфере пространственной организации и землеустройства страны, регионов и муниципальных образований не может быть предметом рыночных отношений, в то время как организация архитектурно-строительного проектирования предполагает выбор наилучших решений в результате конкурсных процедур и всецело может находиться в условиях рыночной конкуренции.

Таким образом, проектная сфера в области градостроительной деятельности, как она определена Градостроительным кодексом Российской Федерации, распадается на две части: планировочную и строительную. Планировочные проектные разработки имеют общественно значимый, прогнозный характер и не должны зависеть от конъюнктуры рынка проектных услуг. Компетенции по обеспечению условий устойчивого развития страны, регионов и муниципальных образований, регулируемых через планировочные проектные разработки, законодательно закреплены за органами государственной власти и местного самоуправления. Подготовка документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории в целях безусловного обеспе-

чения и мониторинга государственных и общественных интересов в области правового и эффективного землепользования и инвестиционно-строительной деятельности должна в перманентном режиме осуществляться государственными и муниципальными научно-проектными учреждениями, ведущими на своей базе федеральные, региональные и муниципальные компоненты складывающейся Единой государственной геоинформационной системы пространственной организации Российской Федерации.

Проектно-строительная часть градостроительной деятельности обеспечивает реализацию планировочных решений через организацию землеустроительных, кадастровых, изыскательских и собственно проектных работ. Архитектурно-строительное проектирование отвечает инвестиционным намерениям владельцев земельно-имущественных комплексов, «естественных» монополистов в сфере ЖКХ и должно находиться под контролем надзорных государственных и муниципальных служб и общественных организаций. Организация архитектурно-строительного проектирования отдельных объектов и комплексов, в том числе фрагментов сетей и объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, не предполагает централизации таких работ. Эти отдельные проектные услуги в отличие от комплексных планировочных разработок могут осуществляться на основе свободной конкуренции сертифицированными СРО проектными организациями.

В то же время, учитывая региональные и местные особенности пространственной организации страны и различия в условиях строительства, гораздо большие организационный, экономический и социальный эффекты может принести для стратегического территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий создание системы государственных и муниципальных градостроительных институтов в виде бюджетных или казенных учреждений, а для архитектурно-строительного проектирования – стимулирование создания региональных СРО, объединяющих как комплексные, так и специализированные проектные организации, адаптированные к работам в условиях данного региона.

ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА О НАПРАВЛЕНИЯХ РЕОРГАНИЗАЦИИ РААСН

Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет градостроительную деятельность как совокупность двух подсистем, к которым относятся подсистема обеспечения рационального природопользования и планирования инвестиционно-строительного процесса, а также подсистема проектно-строительной реализации адресных программ и планов формирования и преобразования материально-пространственной среды жизнедеятельности общества путем застройки и инженерного оборудования земельных участков.

Первая подсистема законодательно прописана в пяти первых главах Градостроительного кодекса. Она призвана обеспечить эффективное размещение территорий различного назначения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Результатом проектно-планового процесса территориального планирования является градостроительный план земельного участка. Этот документ служит правовой базой организации и ведения конкретной инвестиционно-строительной деятельности, обстоятельно закреплённой нормами и положениями следующих глав Градостроительного кодекса.

Таким образом, закон разделяет и по содержанию, и по задачам и срокам градостроительную деятельность на собственно градостроительное и градорегулирующее проектирование территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в виде подготовки схем территориального планирования, генеральных планов населённых мест, документов по их градостроительному зонированию и документации по планировке и межеванию территорий поселений, городских округов, а также на архитектурно-строительную деятельность, связанную с инженерными изысканиями на выделенных в градостроительных планах земельных участков пятнах размещения объектов капитального строительства, архитектурно-строительным проектированием этих объектов, экспертизой проектной документации и строительством данных объектов, их ремонтом и реконструкцией.

Согласно Уставу РААСН, Академия вбирает весь набор видов градостроительной деятельности, включая систему научных обоснований в области архитектуры, градостроительства и строительства (включая историю, теорию, технику, методологию, технологию, экономику и нормативную базу соответствующих видов профессиональной деятельности), который в настоящее время в административно-организационном плане закреплён за двумя федеральными ведомствами: Министерством экономического развития, ответственность которого локализована территориальным планированием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и генеральными планами поселений и городских округов, Министерством строительства и ЖКХ, в свою очередь, занимающимся вопросами планировки и межевания населённых мест, их градостроительным зонированием, инженерными изысканиями, проектированием и строительством зданий и сооружений, а также благоустройством территорий земельных участков.

В результате принятого разделения полномочий и обязанностей Министерства регионального развития и Министерства строительства и ЖКХ, одно из которых является, по сути, планирующим органом, а другое – реализующим, РААСН в силу своей структуры не может быть подведомственна только Министерству строительства; она в неменьшей степени должна взаимодействовать по Отделению градостроительства с Министерством экономического развития, а также Министерством природных ресурсов и экологии. Таким образом, вневедомственный характер деятельности РААСН позволяет отнесение ее

в диапазон ответственности Российской академии наук, определенной задачами научного прогнозирования комплексных технологий природопользования, формирования материально-пространственной среды социально комфортной, экономически рациональной и экологически безопасной жизнедеятельности российского общества и государства.

В этом свете следует обратить внимание на решение одной из главнейших научных задач в области преобразования окружающей среды и создания материальных и пространственных условий устойчивого социально-экономического развития страны, ее регионов и населенных мест путем постоянного совершенствования нормативной базы, методов, технологий и способов ведения работ по планированию территорий, их застройке, инженерно-транспортному обеспечению и благоустройству поселений и городских округов. Требование инновационных подходов к преобразованию окружающей среды – это требование модернизации исторически сложившейся рыночно неэффективной системы локализации производительных сил государства, включая как общую пространственную организацию размещения социального, экономического и производственного потенциалов, так и комплексное и эффективное использование природных ресурсов, а также собственное полифункционально осваиваемых и вновь создаваемых интерьерных и экстерьерных строительных пространств. Сохранение устаревших подходов в нерациональном землепользовании и функциональной организации территорий и населенных мест, их застройке ответственно за стремительный рост доли и объемов расходов в системе ЖКХ и транспортно-энергетических затрат в структуре внутреннего национального и регионального продукта.

Особая государственно важнейшая модернизационная задача комплексной архитектурно-строительной и градостроительной науки в современных условиях требует сохранения и развития научных коллективов, обеспечения их профессионализации в направлениях исследований. Со стороны РААСН необходимы постановка и мониторинг разработок в этих областях и организационная поддержка вневедомственной отраслевой науки.

Перспективные научные задачи в области эффективного преобразования материально-пространственной среды жизнедеятельности Российской Федерации могут быть поставлены и решены исключительно в системе РААСН как части РАН, ответственной за создание материально-пространственных условий устойчивого, сбалансированного и экологически безопасного развития страны.

ЦЕЛИ И СОДЕРЖАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕСЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЙ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Д. Митягин

Внедрение системы экологических и социально-экономических обоснований в территориальное планирование базируется на опыте подготовки схем и проектов районной планировки, генеральных планов населенных мест. Общим методологическим принципом учета природных и социально-экономических факторов, характеризующих состояние территории на разных таксономических уровнях подготовки градостроительной документации, в районной планировке являлся комплексный анализ этих факторов и выбор наиболее эффективных для данных условий видов хозяйственного использования природных и социальных ресурсов, основных фондов гражданского, производственного и рекреационного назначения, объектов инженерной, энергетической и транспортной инфраструктуры. В градостроительной документации этот методологический подход реализовался в природно-климатическом зонировании, социально-экономическом районировании и в планировочной структуре территории. Найденные в районной планировке решения закреплялись категориями земель государственного земельного фонда и функциональным зонированием территории в границах данных земельных категорий внутри соответствующих по таксономическому уровню административно-территориальных образований. При этом категории земель и виды разрешенного функционального использования земельных участков устанавливались в соответствии с планом кадастрового участка земель в землеустроительной документации. Таким образом, землеустроительные планы рассматривались как технический документ, обеспечивающий юридически нормативное закрепление прав на использование земельных участков для тех или иных, так или иначе, но обоснованных функциональных целей то ли преобладающего хозяйственного назначения, то ли размещения и строительства объектов того или иного назначения.

Потеря в современной редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации данной землеустроительной и земельно-распределительной функции территориального планирования вносит дополнительные административные барьеры для инвестиционно-хозяйственной деятельности и строительства. В современных условиях градостроительная документация потеряла статус обоснования изменения конфигурации и площадей территорий категорий земельного фонда, их функциональных зон и земельных участков. Процедура внесения таких изменений чрезвычайно сложна и излишне бюрократична. Вместе с тем она не формализована с точки зрения содержания обязательных обоснований, не раскрывает в полном объеме комплекса последствий – преимуществ и недостатков этих изменений.

Целесообразность внедрения комплексной оценки территории вытекает из основных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее ГрК РФ). Однако принципиально требование – «обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущих поколений» (п.3 ст.1 ГрК РФ) в иных положениях закона не раскрывается и не получает необходимых юридически значимых норм и указаний. В частности, комплексный анализ и оценка условий и факторов распределения земельных ресурсов по видам использования и размещения объектов капитального строительства в

главах, раскрывающих содержание и задачи подготовки документов территориального планирования, не предусмотрены.

Поэтому, не вдаваясь в методические подходы к содержанию комплексной оценки целесообразности и обоснованности в определении функционального назначения территории, имеется принципиальная возможность внесения соответствующих общих требований об установлении функциональных зон использования земель для целей лесного, водного и сельского хозяйства, оборонного комплекса, космической деятельности, горнодобывающей промышленности и размещения населенных мест, крупных гидроэнергетических комплексов в общие положения главы 3 ГрК РФ, определяющей статус, задачи, содержание и состав документов территориального планирования, разрабатываемых на основании не только также и нормативов градостроительного проектирования федерального, регионального и муниципальных уровней, в том числе устанавливающих нормы рационального и экологически допустимого природопользования применительно к каждой природохозяйственной и (или) природно-климатической зоне, любому бассейну речного стока, конкретному ландшафтному комплексу.

Решения по территориальному планированию должны основываться на материалах сложившегося и допустимого хозяйственного использования природных и социально-экономических ресурсов территорий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в формате ландшафтных планов и карт комплексной оценки территории, в том числе территорий городских и сельских поселений.

Главное, что должно быть положено в основу планировочных решений, — это придание документам территориального планирования всех таксономических уровней статуса комплексных и внутренне сбалансированных документов, определяющих возможности, порядок и сроки проведения организационно-хозяйственных и инвестиционно-строительных мероприятий, включая процедуры по внесению изменений в документы территориального планирования.

Обладая нормативной базой в области рационального и экологически допустимого природопользования, формирования плановой структуры территории и утвержденной в установленном порядке документацией стратегического характера для административно-территориальных образований муниципального уровня, публичное обсуждение проектов генеральных планов поселений и городских округов содержательного значения не имеет. Предметом публичных слушаний могут являться исключительно решения вопросов межведомственных элементов планировочной структуры территории и вопросы застройки земельных участков территориальных зон, выделенных в пределах данных элементов планировочной структуры муниципальных образований. Снижение уровня публичных слушаний значительно упростит процедуру подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования и планировки территорий.

Очевидно, что природный базис и экологические нормативы природопользования ландшафтных выделов сложившейся структуры поселений, городских округов, планы и программы их стратегического социально-экономического развития в своем рационально совместимом решении устанавливают практически безвариантную планировочную организацию генеральных планов муниципальных образований, которая нуждается в федеральном и региональном согласовании, но практически не зависит от амбиций отдельных групп населения, в том числе представителей бизнес-сообщества. Однако вопросы определения состава и содержания территориальных зон, которые законодательно отнесены к ведению представительных органов местного самоуправления, должны регулироваться с учетом пожеланий населения и хозяйствующих субъектов. В то время как размещение, параметры и конкретизация применяемых установленных характерных признаков этих зон, объединяющих родственные и (или) единые по виду использования земельные участки и

вытекающие из документов по планировке территории функциональных зон (или подзон) поселений, городских округов, должны быть отнесены к обязанностям уполномоченных исполнительных органов муниципальных образований. Хотя решения этих органов местного самоуправления при прочих равных условиях могут зависеть также и от пожеланий заинтересованных и юридических лиц и сложившейся конкретной экологической, социально-демографической и экономической ситуации.

В условиях, когда элементы планировочной структуры территории муниципального образования сложились и оснований для изменения их границ в генеральном плане поселения, городского округа не имеется, задачи определения назначения земельных участков в составе территориальных зон и параметров их застройки могут быть однозначно решены при межевании, обоснованном в обязательном порядке схемой (проектом) формирования застройки территории данного элемента планировочной структуры муниципального образования. Эти решения до их утверждения следует представлять заинтересованным субъектам градостроительной деятельности на публичных слушаниях. Следовательно, проекты межевания и застройки территорий могут быть легко отделены от проектов планировки территории и рассматриваться в качестве отдельного документа, который проходит процедуры согласования, обсуждения и утверждения в установленном порядке. В итоге каждый земельный участок, полученный в результате такого межевания получает уникальный градостроительный регламент и соответствующий ему градостроительный план этого земельного участка, которые в совокупности определяют допустимые параметры размещаемого на данном участке объекта капитального строительства и его конкретное и обоснованное назначение.

В свою очередь проект планировки территории с документами по его обоснованию, в том числе комплексного экологического характера, может получить дополнительную функцию, как обоснованное предложение по внесению изменений в генеральный план муниципального образования, в части трансформации функционально-планировочной структуры территории.

Все предлагаемые изменения положений Градостроительного кодекса Российской Федерации направлены на сокращение сроков и трудоемкости процедур подготовки планировочной документации, устранение дублирования документов, а также на повышение обоснованности и перспективности планировочных решений (табл. 1, 2)

Внедрение комплексных обоснований в территориальное планирование призвано сблизить методологические подходы градостроительной деятельности в Российской Федерации и в экономически развитых странах мира, прежде всего в странах Европейского союза, реализовать возможности, во-первых, совместных трансграничных разработок, а во-вторых, интеграции природопользования и планов межгосударственного сотрудничества в области пространственной организации градостроительной и хозяйственной деятельности.

Важным вопросом организационного плана для развития комплексных подходов к пространственной организации среды жизнедеятельности становится возрождение системы центральных и региональных (государственных), а также территориальных (местных) научно-проектных организаций, обеспечивающих на плановой перманентной основе проектное обеспечение градостроительного и социально-экологического развития соответствующей территории. Германская практика организации работ по территориальному планированию показывает эффективность такой системы для целей комплексного управления территориальным развитием.

Вторым важным вопросом развития градостроительного законодательства в Российской Федерации следует определить возможность выделения из Градостроительного кодекса Российской Федерации двух самостоятельных федеральных законов:

- «О территориальном планировании административно-территориальных образований, градостроительном зонировании и планировке территорий поселений в Российской Федерации» – на базе 3–5-й и 7-й глав ГрК РФ;

- «Об архитектурно-строительной деятельности и инженерных изысканий для строительства» – на базе 6-й, 62-й и 63-й глав ГрК РФ.

Глава 61 ГрК РФ «О саморегулировании организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства» может быть отнесена в федеральный закон «О саморегулируемых организациях».

Разделение Градостроительного кодекса Российской Федерации на части позволит сформировать специальные правовые нормы, обеспечивающие вопросы эффективной пространственной организации страны в виде долгосрочного, среднесрочного и текущего планирования, а также вопросы реализации этих планов в виде обеспечения инвестиционно-строительного процесса осуществления конкретных объектов капитального строительства (табл. 3)

Предложения по внесению изменений в главы 3, 4, 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации

Таблица 1

Цели	Содержание
1. Повышение обоснованности проектных решений	1. Использование ландшафтных планов для установления функциональных зон (категорий) землепользования на национально-государственном, региональном и муниципальном уровнях 2. Внедрение федеральных, региональных и местных нормативов градостроительной освоенности территории, природопользования и компенсационных мероприятий по социально-экономическим районам и природно-климатическим зонам 3. Внедрение механизма комплексной оценки эффективности хозяйственного и градостроительного использования территории ландшафтных выделов водосборных бассейнов разных уровней в содержание обосновывающих материалов территориального планирования и планировки территорий функциональных зон (подзон) муниципальных образований
2. Сокращение сроков и трудоемкости подготовки документов	4. Исключение публичных слушаний для документов территориального планирования и планировки территории, подготавливаемых на основе федеральных, региональных и местных нормативов градостроительного проектирования 5. Разделение правил землепользования на общую текстовую и графическую части: 5.1. Текстовая часть ПЗЗ подготавливается, согласовывается и утверждается в составе Положений о территориальном планировании генерального плана поселения, городского округа; 5.2. Графическая часть ПЗЗ подготавливается, согласовывается с заинтересованными лицами (в том числе с населением) и утверждается местным самоуправлением в составе проектов межевания и застройки территории элементов планировочной структуры муниципального образования
3. Обеспечение преемственности проектных решений	6. Отнесение территориального планирования и документов по планировке территорий исключительно к ведению органов государственной власти и местного самоуправления. Организация системы казенных или бюджетных учреждений научно-исследовательского, информационно-проектного и землеустроительного профиля соответственно административному делению страны, а также наделение их полномочиями в области обоснования, подготовки и мониторинга реализации планировочных и инвестиционно-строительных решений

Таблица 2

Предложения по внесению дополнений в содержание основной и обосновывающей частей, а также в полномочия по утверждению градостроительной документации

Вид документа	Основание подготовки содержательной части	Рассмотрение и утверждение документа
Комплексные и отраслевые схемы территориального планирования Российской Федерации (функциональное зонирование территории, параметры развития отраслей, распределение объектов реализации государственных программ)	Стратегические документы Российской Федерации Федеральные нормативы градостроительного проектирования	Межотраслевые согласования, утверждение правительством Российской Федерации или президентом Российской Федерации
Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации (функциональное зонирование территории, параметры развития отраслей хозяйства, распределение объектов региональных программ)	Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Региональные нормативы градостроительного проектирования	Отраслевые согласования, утверждение губернатором при представлении Представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации
Схемы территориального планирования муниципальных районов (функциональное зонирование территории, параметры развития района, распределение объектов муниципальных программ)	Стратегии социально-экономического развития муниципального района Местные нормативы градостроительного проектирования муниципального района	Отраслевые согласования, утверждение главой района при представлении представленным органом местного самоуправления
Генеральные планы поселений, городских округов (общая часть правил землепользования и застройки, функциональное зонирование территории, параметры развития поселения, городского округа, распределение объектов государственных и муниципальных программ)	Стратегии социально-экономического развития поселения, городского округа Местные нормативы градостроительного проектирования муниципального образования	Отраслевые согласования, утверждение главой администрации при представлении муниципальным Советом
Проекты планировки территории (выделение элементов планировочной структуры, зоны, виды и параметры застройки)	Генеральные планы поселений, городских округов Местные нормативы градостроительного проектирования муниципального образования	Отраслевые согласования, утверждение главой местной администрации
Градостроительное зонирование элементов планировочной структуры территории (выделение территориальных зон, назначение и параметры их застройки)	Проекты планировки территории Правила землепользования и застройки (общая часть) Местные нормативы градостроительного проектирования муниципального образования	Отраслевые согласования, утверждение главой местной администрации
Проекты межевания и застройки элементов планировочной структуры территории (назначение и технико-экономические показатели использования земельных участков)	Градостроительное зонирование Местные нормативы градостроительного проектирования муниципального образования	Отраслевые согласования, публичные слушания, утверждение главой местной администрации или уполномоченным органом местного самоуправления
Градостроительные планы земельных участков (градостроительные регламенты земельных участков)	Проекты межевания и застройки Правила землепользования и застройки (общая часть) Свод правил, местные нормативы градостроительного проектирования	Согласование и утверждение уполномоченным органом местного самоуправления

**Предложения по совершенствованию правовой базы
Градостроительной деятельности**

Предложения	Обоснование
1. Выделить из Градостроительного кодекса Российской Федерации: а) Закон «О территориальном планировании, градостроительном зонировании и планировке территории поселений в Российской Федерации»	Главы 3-5 и 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации посвящены планированию землеустройства административно-территориальных образований Российской Федерации от территориального планирования до кадастрового оформления земельных участков и информационного обеспечения подготовки и мониторинга реализации документов территориального планирования
б) Закон «Об архитектурно-строительной деятельности и инженерных изысканиях для строительства»	Главы 6, 62 и 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации посвящены организации инженерных изысканий, организации проектного процесса и строительства зданий и сооружений, инженерному обеспечению, подготовке, благоустройству и освоению земельных участков
в) Главы 61 о саморегулировании организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства	Может быть отнесена в федеральный закон «О саморегулируемых организациях»
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации сохранить как закон регулирующий общие вопросы организации градостроительной деятельности	Главы 1, 2, 8 и 9 определяют полномочия и ответственность субъектов градостроительной деятельности в процессе градостроительного обеспечения устойчивого и сбалансированного социально-экономического и экологически безопасного развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.
3. При редактировании Закона «О территориальном планировании, градостроительном зонировании и планировке территорий поселений в Российской Федерации» определить: а) необходимость расчетных обоснований функционально-планировочной организации территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (районов, городских округов и поселений) в документах территориального планирования; б) обоснование состава и содержания территориальных зон в положениях о территориальном планировании генеральных планов поселений, городских округов, населенных пунктов; в) принадлежность карт территориального зонирования к составу документов по планировке территории; г) включение решений по объемно-пространственной организации застройки элементов планировочной структуры территории (кварталов) в обосновывающие (или даже утверждаемые) материалы проектов межевания	1. Градостроительное зонирование в частях: а) функционального зонирования административно-территориальных образований (в составе документации по территориальному планированию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований); б) территориального зонирования в границах отдельных элементов планировочной структуры территории поселений, городских округов, населенных пунктов является механизмом обеспечения условий сбалансированного и устойчивого развития административно-территориальных образований соответствующего таксономического уровня. 2. Нормы выделения земельных участков при межевании территории зависят от назначения и параметров объектов капитального строительства, планируемых для размещения на этих участках

ВОЗМОЖНОСТИ УПРОЩЕНИЯ ПОДГОТОВКИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В ПОЛОЖЕНИЯХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемы, связанные с подготовкой, согласованием и утверждением проектов планировки территории, вытекают в основном из неверного толкования положений Градостроительного кодекса Российской Федерации. (ГрК РФ). Проекты планировки территорий, согласно ч. 5 ст. 41 ГрК РФ входят в состав документации по планировке территорий наряду с проектами межевания и градостроительными планами земельных участков.

В свою очередь подготовка всей документации по планировке территорий «осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры кварталов, микрорайонов, иных элементов, установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов» (ч. 1 ст. 41 ГрК РФ).

При этом Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает специфические черты указанных видов документации по планировке территорий.

В частности, «подготовка проекта планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планировочного развития элементов планировочной структуры, зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» (ч. 1 ст. 42 ГрК РФ).

Проект межевания территории, подготовка которого может «осуществляться в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа» (ч. 3 ст. 43 ГрК РФ) как для застроенных, так и для подлежащих застройке территорий, выполняется «в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков...», в том числе «планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения» (ч. 2 ст. 43 ГрК РФ).

Статья 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации определяет содержание градостроительных планов земельных участков застроенных или предназначенных для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельных участков, в которых указывается в обязательном порядке «информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке» (п. 5 ч. 3 ст. 44 ГрК РФ).

Виды разрешенного использования земельных участков и соответственно назначение объектов капитального строительства, размещенных или размещаемых на этих участках, устанавливаются специальным документом в составе правил землепользования и застройки территорий городских округов и поселений – градостроительным регламентом, определяющим кроме вида использования земельного участка предельные параметры допустимого строительства (ч. 6 ст. 30 ГрК РФ), действие которого относится в одинаковой мере ко всем земельным участкам данной территориальной зоны (ч. 3 ст. 36 ГрК РФ).

Предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капиталь-

ного строительства согласно ч. 1 ст. 38 ГрК РФ могут включать в себя: размеры и площадь земельных участков, отступы пятна застройки от границ земельных участков, предельную высоту объектов строительства, максимальный процент застройки в границах земельного участка. Очевидно, что эти характеристики застройки и планировочной организации совокупности земельных участков, составляющих территориальную зону любого вида, могут сколько-нибудь обоснованно формироваться с учетом действующей нормативной базы в области строительства и градостроительного проектирования, а также на основе объемно-пространственных и планировочных решений застройки смежных земельных участков в границах данного элемента планировочной структуры территории городского округа, поселения с учетом застройки сопряженных земельных участков соседних элементов планировочной структуры.

При этом следует различать установленные градостроительным регламентом земельного участка предельные параметры застройки данного участка и параметры планируемого развития элементов планировочной структуры, относящиеся к проекту планировки территории и определяемые в соответствии с параметрами функциональной зоны генерального плана городского округа, поселения (п. 2 ч. 4 ст. 23 ГрК РФ), в пределах территории которой выделяются эти элементы планировочной структуры.

Если параметры, установленные градостроительным регламентом земельного участка, характеризуют допустимые объемно-планировочные решения застройки и инженерного обеспечения участка, то параметры планируемого развития любого элемента планировочной структуры территории функциональной зоны генерального плана поселения, городского округа включают сведения о «плотности и параметрах застройки и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории» (п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ), определенные согласно действующим нормам градостроительного проектирования в части обеспеченности объектами и системами инфраструктурного социального, транспортного и инженерного обустройства территории поселения, городского округа в целом.

Таким образом, параметры, характеризующие застройку на разных уровнях подготовки проектных документов, отличаются содержанием показателей. В генеральном плане параметры застройки функциональных зон назначаются согласно видам застройки в каждой из этих зон и включают в себя сведения о физических размерах зон, о видах, сохраняемых и планируемых для строительства, и ориентировочных объемах основных фондов разного назначения в этих зонах, необходимых общих параметрах развития социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

В проектах планировки территории для каждого выделенного из состава функциональной зоны элемента планировочной структуры территории (квартала) на основе согласно утвержденному в генеральном плане поселения, городского округа назначения планируемой застройки определяются возможные виды использования территории, плотностные показатели и допустимые объемы строительства (п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ).

Для обоснованного межевания территории элемента планировочной структуры муниципального образования на отдельные земельные участки тех характеристик застройки, которые требуются Градостроительным кодексом Российской Федерации в составе проектов планировки территории явно недостаточно, тем более что в правилах землепользования и застройки, которые необходимо подготовить в целях «создания условий для привлечения инвестиций, в том числе предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства» (п. 4 ч. 1 ст. 30 ГрК РФ) устанавливаются только «предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параме-

тры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ). Следовательно, в конкретном межевании территории и формировании земельных участков, как основного, так и вспомогательного видов разрешенного использования, определяющую роль играют контуры ранее сформированных и застроенных земельных участков и предлагаемые объемно-пространственные решения функционально-планировочной организации свободной от застройки территории данного элемента планировочной структуры.

Таким образом, если выполнить предлагаемое Градостроительным кодексом Российской Федерации разделение документации по планировке территории на отдельные документы с четким обозначением целевых установок и содержания каждого документа, то можно значительно упростить всю систему обеспечения инвестиционно-строительного процесса градостроительной документацией.

Перед проектом планировки территории стоят две задачи:

- выделения элементов планировочной структуры – кварталов и линейных объектов с помощью установления красных линий зон общего пользования, очевидно, в пределах функциональной зоны генерального плана муниципального образования;
- определения видов и плотностных параметров застройки каждого выделяемого элемента планировочной структуры территории, необходимых общих ресурсов инженерного и транспортного обеспечения этих элементов.

Проект планировки в таком виде не является правовым документом для предоставления земельных участков для застройки, кроме линейных объектов магистрального значения. Он базируется на положениях Генерального плана муниципального образования и действующих нормативах градостроительного проектирования.

Проект межевания территории преследует также две цели относительно выделенного элемента планировочной структуры:

- выделение отдельных, застроенных и подлежащих застройке земельных участков;
- определение функционального назначения, объемно-пространственных характеристик планировочной организации территории элемента планировочной структуры поселения, городского округа, предназначенного для межевания на отдельные участки.

Проект межевания территории базируется на решениях в области функционально-планировочной и объемно-пространственной организации застройки этой территории. Параметры застройки каждого выделенного земельного участка устанавливаются исходя из общих характеристик, определенных проектом планировки территории для данного элемента планировочной структуры, и действующих норм градостроительного проектирования.

Градостроительные планы земельных участков относятся к основным документам, разрешающим выполнение изыскательских, проектных и строительных работ (п. 1 ч. 6 ст. 48, п. 2 ч. 7 ст. 51, п. 2 ч. 3 ст. 55 ГК РФ). В градостроительном плане земельного участка указываются согласно части 3 статьи 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации:

- вид разрешенного использования земельного участка;
- требования к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке;
- сведения о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Требуемая информация о застройке земельного участка вытекает из характеристик функционально-планировочной и объемно-пространственной организации застройки, определенных проектом межевания в границах элемента планировочной структуры муниципального образования.

В данной модели организации подготовки градостроительной документации, предназначенной для выделения и формирования земельных участков, определению видов их возможного использования, архитектурных и инженерно-технических параметров планируемого строительства, особую роль играют правила землепользования и застройки.

В правилах землепользования и застройки устанавливаются:

- градостроительные регламенты, которые определяют «правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства» (ч. 1 ст. 36 ГрК РФ);
- градостроительное зонирование в виде карт территориальных зон, подготавливаемых «применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территории поселений, городских округов с последующим внесением изменений в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений, городских округов» (ч. 1 ст. 31 ГрК РФ).

Содержание правил землепользования и застройки муниципальных образований, как видно из положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, хотя и относится ко всей территории муниципального образования, но обращено на конкретные земельные участки и возможности их застройки объектами капитального строительства различного назначения. Поэтому согласно действующим нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации вполне допустима подготовка правил землепользования и застройки территории применительно к уровню подготовки документации по планировке территории, тем более что по закону «на основании документации по планировке территории, утвержденной главой местной администрации поселения или главой местной администрации городского округа, представительный орган местного самоуправления вправе вносить изменения в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительных регламентов предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства» (ч. 15 ст. 46 ГрК РФ).

Следовательно, проект межевания территории может использоваться в качестве уточнения градостроительных регламентов, на основе прошедших необходимые стадии согласования и публичные слушания функционально-планировочных и объемно-пространственных решений застройки элементов планировочной структуры территории муниципального образования. В этом свете целесообразно в составе материалов генерального плана поселения, городского округа в положениях о территориальном планировании утверждать состав и назначение территориальных зон, а также градостроительные регламенты земельных участков, относящихся к этим зонам.

Карты градостроительного зонирования, которые требуют геодезической точности границ земельных участков, входящих в состав соответствующих территориальных зон, которые, в свою очередь, можно обеспечить только в процессе межевания территории, следует отнести к этому уровню подготовки градостроительной документации с утверждением исполнительным органом местного самоуправления.

Предлагаемая модель подготовки градостроительной документации, основанная на положениях Градостроительного кодекса Российской Федерации, позволит значительно упростить задачу в целом, определить роль местной администрации исключительно в установлении функционально-планировочной структуры поселения, городского округа, выделении магистральных коммуникаций и других зон общего пользования и определении территорий, которые могут быть предоставлены для обеспечения проектными решениями иным юридическим и физическим лицам, осуществляющим инвестиционную деятельность, сократить сроки и затраты на процедуры подготовительного этапа размещения, строительства и реконструкции объектов капитального строительства федерального, регионального

и местного значения. Реализация такой модели зависит исключительно от точного соблюдения правовых норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, в которых каждому документу в системе градостроительной деятельности определены свои собственные достаточно узкие и однозначные задачи, последовательно детализирующие характеристики и параметры допустимого капитального строительства, землеустройства и планировочной организации территории поселения, городского округа.

Содержание градостроительной документации

Вид документа	Утверждаемые результаты подготовки	
	Установленные	Дополнительно необходимые
Генеральный план поселения, городского округа	Функциональное зонирование Размещение объектов местного значения Границы населенных пунктов в составе поселения, городского округа Положение о территориальном планировании: • Параметры функциональных зон. • Сведения об объектах капитального строительства федерального, регионального и местного значения. • Характеристики зон с особыми условиями использования территории.	Состав (виды) территориальных зон
Правила землепользования и застройки	Градостроительное зонирование: • Границы территориальных зон. • Границы зон с особыми условиями использования территории. • Границы территорий объектов культурного наследия. Порядок применения и внесения изменения: • О регулировании землепользования и застройки. • О подготовке документации по планировке территорий. Градостроительные регламенты: • Виды разрешенного использования. • Предельные размеры земельных участков и параметры строительства.	
Документация по планировке территории: А) Проект планировки Б) Проект межевания В) Градостроительные планы земельных участков	Графическая часть: • Выделение элементов планировочной структуры. • Установление параметров элементов планировочной структуры. • Установление зон размещения объектов капитального строительства. Текстовая часть: • Положение о плотности и параметрах застройки. • Характеристики развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения.	
	– Установление границ земельных участков. • Установление зон с особыми условиями использования территории. • Установление границ зон действия публичных сервитутов.	Объемно-пространственные решения застройки
	– Минимальные отступы от границ земельных участков для размещения объектов капитального строительства. • Разрешенные виды использования и параметры капитального строительства. • Условия инженерно-технического обеспечения.	

Градостроительный кодекс Российской Федерации определил порядок установления территориальных зон (ст. 34) при разработке Правил землепользования и застройки муниципальных образований (ст. 30 ч. 4). Указанные положения Градостроительного кодекса Российской Федерации определяют требования учета при установлении границ территориальных зон, планируемых изменений границ земель различных категорий в со-

ответствии с документами территориального планирования, т.е. с Генеральным планом поселений, и документацией по планировке территорий, т.е. с проектами планировки и проектами межевания территорий этих поселений.

Отсюда следует, что для выполнения требований землеустройства необходимо предварительно выполнить документацию по определению местоположения территориальных зон с учетом существующего и планируемого землепользования в формате проектов планировки, графические материалы которых изготавливаются с точностью, установленной для масштабов изображения 1:2000, и проектов межевания, где уточняется положение границ земельных участков и линий регулирования застройки в масштабе 1:500. Иных способов установления границ территориальных зон, как и других границ, а также местоположения красных линий, линий отступов от красных линий и границ земельных участков, границ публичных и частных сервитутов, границ зон с особыми условиями использования территории действующее законодательство не предусматривает.

Поэтому карта градостроительного зонирования территорий муниципальных образований, в случае если она выполнена одномоментно для всей территории поселения, нуждается в детализации проектами планировки и проектами межевания территории. В то же время ч. 1 ст. 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривает возможность подготовки правил землепользования и застройки территории поселения по частям с последующим внесением в эти «частичные» (фрагментарные) правила изменений, относящихся к другим частям территорий поселений.

Данное положение дает возможность разрабатывать и утверждать Правила землепользования и застройки с входящей в их состав картой градостроительного зонирования прежде всего для территорий инвестиционного развития, определенных документацией по планировке этих территорий. В этом случае одной из задач подготовки материалов по обоснованию проекта планировки территории становится определение местоположения границ зон с особыми условиями использования территории.

Следовательно, границы территориальных зон, отличающиеся в соответствии с их функциональным назначением градостроительными регламентами, в качестве объектов землеустройства могут выступать только после их утверждения в составе документации по планировке территорий. В этой связи необходимо различать собственно градостроительное зонирование, определяющее местоположение различных территориальных зон и их функциональное назначение, и установление границ этих территориальных зон, которое требует проведения всего цикла градостроительных обоснований и кадастровых землеустроительных работ и которое может выполняться по мере необходимости на остальные части поселения. Следовательно, границы территориальных зон, как и другие линии регулирования застройки, устанавливаются только в результате разработки проектов межевания территории.

Использование документации по планировке территории для установления границ линий регулирования застройки, в том числе и границ территориальных зон, позволяет избежать ситуаций пересечения этими границами границ земельных участков, прошедших кадастровый учет ранее и сохраняемых в проектах планировки и проектах межевания территории в неизменном виде. Также документация по планировке территории может рассматриваться как обоснование в соответствии со ст. 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации для принятия решения об изменении вида использования земельного участка и объекта капитального строительства, образования новых земельных участков, изменения существующего землепользования и резервирования территорий для государственных и муниципальных нужд.

Утвержденная в установленном порядке документация по планировке территории в части назначения и параметров земельных участков, местонахождения линий регулиро-

вания застройки проходит кадастровый учет и вносится в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности.

Предварительный учет данных утвержденных документов – генерального плана и градостроительного зонирования территорий поселения – проводится без оформления землеотводных дел границ территориальных зон и линий регулирования застройки, в том числе зон с особыми условиями использования территории, и ведется на карте кадастрового деления муниципального образования в специальном разделе информативной системы обеспечения градостроительной деятельности как комплект исходных сведений, выдаваемых для учета при разработке документации по планировке территории.

В целях обеспечения условий реализации планировочных решений, заложенных в документации по планировке территорий, необходимо в нормативно-правовых актах местного самоуправления предусмотреть установление временного ограничения на изменение конфигурации земельных участков и подготовку новых землеотводов на период и в границах разрабатываемой документации по планировке территории. Как исключение может быть предусмотрена ситуация разрешения местным уполномоченным органом в области градостроительства осуществления текущего землеустройства в границах разрабатываемой документации при согласовании с заказчиком проекта и проектной организации.

Разработка документации по планировке территории, включая проекты межевания территории как первый этап землеустроительных работ (формирование земельных участков и проведение процедуры их кадастрового учета), становится единственным инструментом для резервирования территорий для государственных и муниципальных нужд, в том числе для строительства объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, независимо от того, за счет каких источников финансирования будут построены и в чьей собственности будут находиться эти объекты. При этом уполномоченным органом государственной власти или местного самоуправления в области градостроительства на основании схемы территориального планирования или генерального плана округа, поселения в соответствии с утвержденным планом реализации этих документов определяются условные границы и организуется разработка документации по планировке территории, целью которой является подготовка материалов для оформления землеотводных дел на резервируемые участки и их внесение в базу данных информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, а также постановка этих участков на временный кадастровый учет. Очевидно, что разработка документации по планировке территорий в целях резервирования земельных участков для размещения объектов инженерной и транспортной инфраструктуры может предусматривать упрощенный состав в виде проектов межевания. Надо иметь в виду, что установленные этими проектами границы зон размещения объектов инженерной и транспортной инфраструктуры будут носить временный характер, который неизбежно будет уточняться при разработке документации по планировке территории выбранных трасс прохождения коммуникаций, как необходимое условие подготовки градостроительных планов по участкам строительства и оформления разрешений на производство работ.

В целом можно констатировать, что утверждаемая документация уровня территориального планирования, включая генеральные планы городских округов и поселений, и градостроительного зонирования муниципальных образований носит общий характер и может использоваться в качестве правоустанавливающих документов только в случае ее конкретизации в документах по планировке территории, на основании сведений которых осуществляется кадастровый учет формируемых земельных участков и градостроительных ограничений их использования.

ЗАМЕЧАНИЯ В ИЗМЕНЕНИЯ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Действующая редакция Градостроительного кодекса Российской Федерации определяет документацию по планировке территории как средство обеспечения условий устойчивого развития первичных муниципальных образований: поселений и городских округов и, следовательно, состоящих из этих образований муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, а значит и страны в целом. Таким образом, подготовка документации по планировке территории является основной задачей землеустройства муниципальных образований и административного устройства государства.

Базовыми элементами землеустройства в Земельном кодексе Российской Федерации определены земельные участки, которые характеризуются уникальным местоположением каждого – геодезическими координатами поворотных точек его границ, размерами и назначением, регламентами и режимами использования. Земельные участки являются объектами имущественных отношений и могут находиться в частной, в том числе долевой, муниципальной и государственной – региональной и федеральной собственности. Владельцами земельных участков выступают физические и юридические лица. Право пользования земельным участком ограничивается с помощью установления режимов и регламентов, вытекающих из конкретной планировочной ситуации местоположения данного участка среди других земельных участков, существующие и планируемые виды использования которых могут порождать имущественные конфликты между собственниками (владельцами) соседних участков. С целью устранения условий возникновения таких конфликтов на земельные участки накладываются сервитуты, устанавливаются охранные и защитные зоны.

Сервитуты, как вид ограничений права пользования земельным участком или его частью, устанавливаются в интересах соседей – частные сервитуты и в общественных интересах – публичные сервитуты. Сервитуты определяют право прохода с проезда, прокладки и оборудования инженерных коммуникаций на данном участке по выделенной зоне и ограничивают возможности собственника по застройке и благоустройству этой зоны данного земельного участка. Сервитуты, защитные и охранные зоны могут носить временный характер, поэтому выделяемые зоны не могут формироваться как отдельные земельные участки и быть объектами имущественных отношений. Тем не менее право пользования чужим земельным участком или его частью, в том числе право прохода, проезда, прокладки и обустройства коммуникаций, может быть платным.

Режимы характеризуют право пользования в охранных и защитных зонах, а регламенты устанавливаются по отношению ко всему земельному участку.

Земельные участки, имеющие единый вид разрешенного использования (назначение), общий режим и регламент использования, составляют территориальную зону. Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет общий состав территориальных зон, но дает право муниципальным образованиям дополнительно, исходя из конкретных местных условий, устанавливать иные, специфические для данного муниципального образования территориальные зоны. Закон допускает формирование какой-либо территориальной зоны в границах одного земельного участка, но устанавливает, что границами территориальных зон должны служить границы земельных участков, красные линии, границы населенных пунктов и муниципальных образований, естественные границы природных объектов, иные границы. Фактически это означает, что территориальные зоны устанавливаются внутри элементов планировочной структуры территории муниципального образования и объединяют земельные участки одного назначения, имеющие единый градостроительный

регламент. Таким образом, территориальные зоны становятся на вторую ступень иерархической шкалы землеустройства и составляют функциональную организацию любого полигонального элемента планировочной структуры территории поселения, городского округа – квартал. Имеется только одна территориальная зона – зона естественных и искусственных коммуникаций, соответственно элементов гидрографической сети и линейных объектов транзитных магистралей транспортного и инженерного назначения, связи, которая не образует кварталы, а сама является сетевым элементом планировочной структуры территории муниципального образования – планировочным каркасом поселения, городского округа, муниципального района, административных государственных образований Российской Федерации, формируя при этом части планировочного каркаса территорий местного, регионального и федерального значения.

Таким образом, условия устойчивого функционирования и развития муниципальных образований, регионов и страны могут быть достигнуты путем сочетания сбалансированных по величинам и рационально размещенных территориальных зон в границах кварталов, разделенных коммуникационными коридорами местного, регионального и федерального уровней как естественно-природного, так и искусственного генезиса. В этом свете из Градостроительного кодекса Российской Федерации необходимо исключить положение о том, что границы территориальных зон могут устанавливаться по «линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений». Эта запись позволяет осуществлять кадастровый учет любых территориальных зон, кроме территориальных зон коммуникаций, которые также должны состоять из земельных участков одного предназначения и не могут согласно другому положению кодекса находиться в разных территориальных зонах.

Следовательно, внутри кварталов, как следующего иерархического уровня организации землеустройства муниципальных образований, выделяются разные по назначению территориальные зоны однородных земельных участков, обеспечивающих в совокупности устойчивое функционирование материально-пространственной среды и социальных институтов, действующих в границах этих кварталов. В состав территориальных зон, выделяемых внутри элементов планировочной структуры территории муниципальных образований, могут входить территориальные зоны земельных участков различных коммуникаций и объектов инженерной инфраструктуры, благоустройства и озеленения общего или коллективного пользования. Эти земельные участки должны либо иметь статус долевого имущества собственников других земельных участков и объектов недвижимости, расположенных в данном квартале, либо находиться в муниципальной собственности и быть переданными соответствующим эксплуатирующим организациям. Отсюда следует, что красные линии, выделяющие территориальные зоны земельных участков общего или коллективного пользования, не могут пересекать границы этих территориальных зон, а любое пересечение линейных объектов оформляется в виде зоны с особыми условиями использования территории с соответствующими режимами хозяйственной деятельности.

Если формирование земельных участков на внутриквартальной территории есть результат процесса межевания данной территории, то выделение территориальных зон различного назначения является одной из целей разработки документации по планировке территории. При этом понятно, что межевание территориальных зон внутри квартала возможно осуществить только с учетом сложившегося землепользования, сохраняемой застройки, государственных норм безопасности планировочной организации, а также местных (региональных) нормативов ресурсной обеспеченности размещенных и планируемых объектов. Это значит, что нормативные, сложившиеся, сохраняемые и планируемые параметры и другие характеристики использования земельных участков становятся основанием для подготовки

проектов межевания территорий. Соответственно, межевание застраиваемых территорий можно вести исключительно на базе утвержденных проектов (схемы) застройки, которые обязательно должны стать частью обосновывающих материалов для проектов межевания. Границами разработки проектов межевания территории тогда естественным образом становятся кварталы любого назначения, но в которых формируются территориальные зоны не противоречивых, а взаимно дополняющих видов использования, обеспечивающих условия устойчивого функционирования объектов, размещаемых в таких кварталах.

В этом случае объектами подготовки проектов планировки территории становятся не территориальные зоны и даже не кварталы, как элементы планировочной структуры территории муниципальных образований, а более крупные структурные элементы поселений, городских округов, которые Градостроительный кодекс Российской Федерации позиционирует в виде функциональных зон. Назначения этих зон вытекают из общего планировочного СНиП в действующей редакции свода правил. Функциональное зонирование территорий муниципальных образований предусмотрено законом в составе документов территориального планирования поселений, городских округов и отражает требование создания на уровне генеральных планов этих муниципальных образований условий устойчивого функционирования и развития данных образований. Функциональные зоны генеральных планов объединяют в своем составе ряд кварталов различного основного и дополнительного (обеспечивающего) назначения, сочетание которых позволяет использовать механизм укрупненного функционального зонирования территории муниципальных образований для обеспечения их эффективного и стабильного развития. Границами функциональных зон в составе генеральных планов поселений, городских округов должны быть определены любые административные границы, элементы федерального и регионального, а в отдельных случаях и местного планировочного каркаса соответствующей территории. Виды основного назначения территорий функциональных зон, характеристики и параметры их застройки определяются в проектах генеральных планов. Эти сведения являются основанием для подготовки проектов планировки территории функциональных зон, формирования структуры планировочного каркаса местного уровня. Пространственное размещение функциональных зон осуществляется с учетом сложившегося землепользования, существующих, сохраняемых и требуемых для обеспечения социально-экономического развития муниципального образования основных фондов с учетом природно-климатических и инженерно-геологических условий территории, рельефных особенностей распространения растительности, конфигурации и мощности гидрографической сети, действующих и планируемых транспортных и инженерных коммуникаций (табл. 1).

Структура и содержание градостроительной документации (предложение)

Таблица 1

Проектный документ	Масштаб 1:	Утверждаемый результат
Схемы территориального планирования Российской Федерации	2 000 000	Распределение по местоположению и параметрам объектов федерального значения: земель лесного и водного фонда, особо охраняемых природных и рекреационных территорий, месторождений полезных ископаемых стратегического значения, стратегически важных транспортных и инженерных коммуникаций, населенных мест: административных центров федерального и регионального уровней, объектов транспортной, инженерной, энергетической и социальной инфраструктуры, обороны и безопасности, космической деятельности, федеральных и региональных органов управления, объектов здравоохранения и образования

Проектный документ	Масштаб 1:	Утверждаемый результат
Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации	1 000 000 – 300 000	Распределение по местоположению и параметрам объектов стратегического регионального значения: земель сельскохозяйственного назначения, объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, рекреационных комплексов и природных резерватов, населенных мест регионального и муниципального уровней, месторождений полезных ископаемых регионального значения, объектов управления, здравоохранения и образования регионально-го значения
Схемы территориального планирования муниципальных районов	100 000 – 50 000	Распределение по местоположению и параметрам объектов стратегического значения районного уровня: объектов градообразующей базы, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры, охраняемых территорий и объектов культурного наследия, населенных мест, зон садоводств и дачных товариществ вне населенных мест, объектов здравоохранения и образования районного значения
Генеральные планы поселений, городских округов	10 000 – 5000	Границы и функциональное зонирование поселений, городских округов, распределение по местоположению (по функциональным зонам) объектов федерального, регионального и местного значения с учетом требуемых параметров и доступности этих объектов, трассировка транспортных и инженерных коммуникаций федерального и регионального значения, объектов местной магистральной сети
Проекты планировки территорий	2000	Выделение в функциональных зонах элементов планировочной структуры территории – кварталов, трассировка транспортных, пешеходных и инженерных коммуникаций регионального и местного значения, территориальное зонирование кварталов, размещение объектов социальной, транспортной, коммунальной и инженерной инфраструктуры, зеленых насаждений, объектов здравоохранения и образования, торговли и услуг, определение параметров этих объектов и необходимых территорий
Проекты межевания территорий	500	Схемы застройки территориальных зон кварталов, их межевание, границы зон градостроительных ограничений, линии регулирования застройки, назначения и границы участков, параметры застройки, коридоры инженерных, транспортных и пешеходных коммуникаций, размещение объектов капитального строительства на участках, благоустройство и озеленение, инженерное оборудование территорий, градостроительные планы земельных участков

Таким образом, исключение из отечественной градостроительной практики всего лишь одного документа – проекта (схемы) застройки квартала независимо от его назначения – гражданского (жилого, общественно-делового), производственного, коммунального или транспортного, а также рекреационно-досугового, медико-оздоровительного, физкультурно-спортивного и научно-образовательного – привело к краху всю систему градорегулирования, замене ее архитектурно-композиционной составляющей случайными и конъюнктурными установками коммерческого землеустройства. Попытки внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, начавшиеся сразу после его утверждения и направленные на совершенствование аппарата градостроительного регулирования в муниципальных образованиях, не в состоянии исправить фундаментальной теоретической ошибки и не могут обеспечить сохранения общей градостроительной культуры, общепризнанной ценности исторической застройки отечественных населенных мест. Эту стратегическую ошибку невозможно исправить никакими тактическими поправками закона, которые только еще более усложняют и запутывают ситуацию (рис. 1).

Прежде всего на законодательном уровне необходимо признать, что целью градостроительной деятельности в стране является обеспечение общественных, в том числе муниципальных, региональных и федеральных интересов с учетом интересов собственников отдельных объектов общей материально-пространственной среды, состоящей из земельных участков и других объектов недвижимости. Это положение будет соответствовать социальному характеру Российской Федерации и будет означать приоритет общественных интересов по отношению к частным.

На этом фоне приобретает значение публичное обсуждение проектов межевания, регламентов застройки, режимов зон с особыми условиями использования территории, то есть правил землепользования и застройки, вытекающих из проектов (схем) застройки кварталов муниципальных образований, где учет интересов соседей и иных пользователей создаваемыми объектами застройки и благоустройства в пределах зон влияния этих объектов становится определяющим.

В этом свете публичное обсуждение проектов планировки территорий функциональных зон, генеральных планов населенных мест, также как схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, отраслевых и комплексных схем территориального планирования Российской Федерации, становится излишним и ненужным, учитывая, что в этой документации прежде всего решаются стратегические задачи пространственной организации муниципальных и государственных административно-территориальных образований страны.

Следовательно, основное поле градостроительной деятельности должно быть локализовано на социально значимой подготовке проектов (схем) территориального зонирования и застройки кварталов, сопровождении этих проектов регламентацией отдельных земельных участков и их размежевании с разработкой градостроительных планов для этих земельных участков.

В правовом поле нужно очень ответственно с профессиональной точки зрения использовать термины и определения, не допускать путаницы и произвольного толкования понятий. Необходимо однозначно определить, когда, как и зачем определяются функциональные зоны, чем они отличаются от территориальных зон? В каких случаях устанавливаются и каким образом «работают» территориальные зоны? Что такое планировочная структура территорий, из каких элементов и частей она состоит? Что входит в понятие «планировочный каркас» и как этот каркас соотносится с планировочной структурой? В чем разница понятий «квартал» и «микрорайон», когда, как и где они могут использоваться? На каком уровне подготовки градостроительной документации эти понятия применяются? Что такое «иные элементы планировочной структуры», зачем и на каком основании они могут выделяться? Для чего нужно и как найти и обосновать границы разработки проектов планировки линейных объектов, застроенных и подлежащих застройке территорий? Как устранить субъективизм чиновников от градостроительства при определении границ подготовки проектной документации? Какими нормативами градостроительного проектирования пользоваться при разработке схем территориального планирования Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных районов, генеральных планов поселений и городских округов, при выделении функциональных зон и элементов планировочной структуры территории муниципальных образований, подготовке проектов планировки и схем территориального зонирования кварталов, проектов (схем) их застройки и межевания, при разработке градостроительных планов земельных участков, учитывая, что все объекты и земельные участки, составляющие муниципальные образования, относятся к разным видам собственности и имеют разное значение, вытекающее из содержания полномочий федеральных и региональных государственных органов и органов местного самоуправления, гражданских прав физических и юридических лиц?

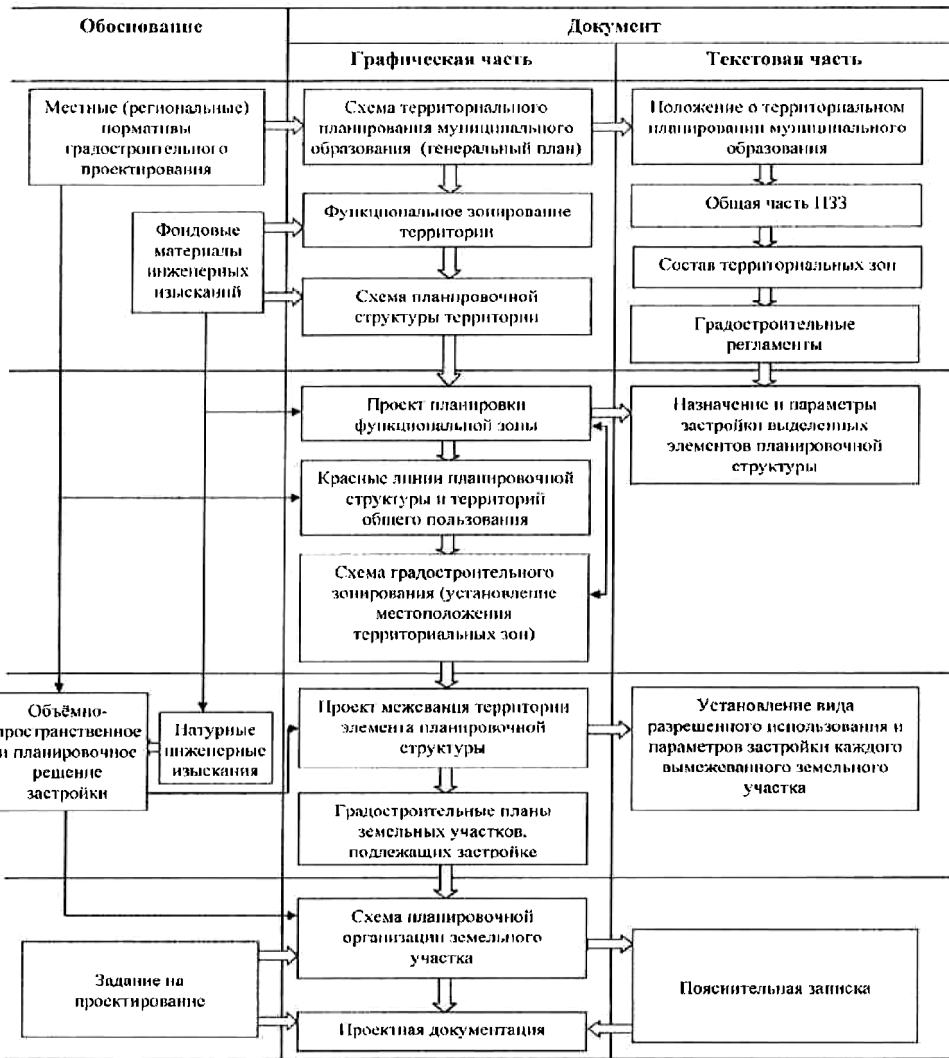


Рис. 1. Технологическая модель подготовки градостроительной документации

Без ответа на эти вопросы любые правки Градостроительного и Земельного кодексов Российской Федерации не дадут позитивного эффекта, не приблизят отечественное градостроительство к нормам цивилизованной и общественно-полезной пространственной организации страны, не смогут обеспечить необходимых условий устойчивого и безопасного развития.

Вместе с тем, развивая логику построения Градостроительного кодекса Российской Федерации, можно обеспечить взаимодополняемость видов проектной градостроительной документации, последовательную детализацию решений, учет федеральных, региональных и местных общественных и частных интересов при подготовке правовых актов, регламентирующих размещение объектов капитального строительства, выделение и оформление земельных участков для этих объектов, сохраняя при этом уникальные характеристики окружающей среды на всех таксономических уровнях планирования (табл. 2).

Таблица 2

Предложения по доработке положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, связанные с подготовкой, согласованием и утверждением документации по планировке и межеванию территорий

Вид документа	Объект проектирования	Содержание документа	Обоснование документа	Инженерные изыскания	Согласования и публичные слушания
Проект планировки территории (в т.ч. линейных объектов)	Функциональная зона генерального плана, схемы территориального планирования муниципального района для межселенных территорий	- Выделение элементов планировочной структуры - Установление красных линий - Градостроительное зонирование: выделение территориальных зон для размещения объектов капитального строительства - Параметры застройки в границах территориальных зон	- Генеральный план поселения, городского округа, схема территориального планирования муниципального района для межселенных территорий - Состав территориальных зон в положениях о территориальном планировании муниципального образования - Местные (региональные) нормативы градостроительного проектирования	Фондовые материалы	Органы исполнительной власти и местного самоуправления – на соответствие документам территориального планирования и нормативам
Проект межевания	Элемент планировочной структуры муниципального образования (поселения, городского округа)	- Выделение земельных участков различного назначения (установление границ земельных участков) - Установление зон с особыми условиями	- Эскиз (проект) застройки элемента планировочной структуры, проект планировки территории - Местные (региональные) нормы	- Фондовые материалы - Натурные исследования	Органы исполнительной власти и местного самоуправления – на соответствие документов по планировке территории местным (региональным) нормативам
Градостроительный план земельного участка	Земельный участок	- Назначение и зона размещения объекта (ов) капитального строительства - Информация о виде разрешенного строительства и параметрах (объемных) застройки - Информация об инженерных ресурсах, необходимых для объекта строительства	- Проект межевания территории - Местные (региональные) нормативы градостроительного проектирования - Градостроительный регламент		Уполномоченный орган муниципального образования
Схема планировочной организации земельного участка	Земельный участок	В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (с изм. на 21.12.2009			- Градостроительный план земельного участка - Свод правил (СНиП)

В ПОМОЩЬ ЗАСТРОЙЩИКУ. МОЖНО ЛИ ОБЕСПЕЧИТЬ ОПЕРАТИВНОЕ ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ? (ЧИТАЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС)

Территориальное зонирование, согласно действующему законодательству, является основной правовой базой градостроительства. Оно детализирует общие планировочные решения генерального плана муниципального образования и доводит эти решения до уровня отдельного земельного участка. Вместе с тем в процессе подготовки документации по планировке территории, учитывающей актуальные инвестиционные потребности органов государственной власти, местного самоуправления, бизнес-сообщества и населения достаточно часто встает вопрос о необходимости внесения изменений в положения о территориальном зонировании, как в части местоположения, так и в части параметров и видов застройки территориальных зон.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее ГрК РФ) устанавливает, частью 1 ст. 31, что «Подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территорий поселений, городских округов с последующим внесением в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений, городских округов». В то же время часть 4 ст. 31 ГрК РФ говорит, что «Применительно к части территории поселения или городского округа подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения или генерального плана городского округа».

Часть 15 ст. 46 ГрК РФ устанавливает, что «На основании документации по планировке территории, утвержденной главой местной администрации поселения или главой местной администрации городского округа, представительный орган местного самоуправления вправе вносить изменения в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства». При этом часть 1 ст. 38 ГрК РФ определяет состав предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. В частности п.1 данной части устанавливает, что «Предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства могут включать в себя: 1) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь», а п. 2 этой части определяет, что «Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются указанные в части 1 настоящей статьи размеры и параметры, их сочетания».

В то же время часть 2 ст.34 ГрК РФ определяет, что «Границы территориальных зон могут устанавливаться по ... границам земельных участков. Следовательно, изменение границ земельных участков согласно назначению документации по планировке территории, определенному частью 1 ст. 41 ГрК РФ в виде «установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов», может требовать изменения величины (размеров, местоположения и конфигурации) территориальных зон, попадающих в границы разработки документации по планировке территории, т.е. установления их новых границ, а значит и местоположения.

Порядок внесения изменений в правила землепользования и застройки регулируется ст. 33 ГрК РФ, которая определяет в части 2, что «Основаниями для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки являются ... поступление предложений об изменении границ территориальных зон, изменении градостроительных регламентов». В части 3 этой статьи устанавливается, что «Предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки в комиссию (по подготовке проекта правил землепользования и застройки (ст. 31, часть 6 ГрК РФ)) направляются... физическими или юридическими лицами в инициативном порядке либо в случаях, если в результате применения правил землепользования и застройки земельные участки и объекты капитального строительства не используются эффективно, причиняется вред их правообладателям, снижается стоимость земельных участков и объектов капитального строительства, не реализуются права и законные интересы граждан и их объединений».

Согласно части 4 ст. 33 ГрК РФ «Комиссия в течение тридцати дней со дня поступления предложения о внесении изменения в правила землепользования и застройки осуществляет подготовку заключения, в котором содержатся рекомендации о внесении в соответствии с поступившим предложением изменения в правила землепользования и застройки или об отклонении такого предложения с указанием причин отклонения, и направляет это заключение главе местной администрации», который в соответствии с частью 5 данной статьи «с учетом рекомендаций, содержащихся в заключении комиссии, в течение тридцати дней принимает решение о подготовке проекта о внесении изменения в правила землепользования и застройки или об отклонении предложения о внесении изменения в данные правила с указанием причин отклонения и направляет копию такого решения заявителю».

Процедура внесения изменений в правила землепользования и застройки определена частью 1 ст. 33 ГрК РФ и «осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 31 и 32 настоящего Кодекса», которыми регулируется деятельность по подготовке и утверждению правил землепользования и застройки.

При этом часть 11 ст. 31 ГрК РФ устанавливает, что «Глава муниципального образования при получении от органа местного самоуправления проекта правил землепользования и застройки принимает решение о проведении публичных слушаний по такому проекту в срок не позднее чем через десять дней со дня получения такого проекта».

Ст. 31 ГрК РФ в части 14 определяет участие в таких слушаниях «правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах указанной части территории поселения или городского округа».

В то же время в части 13 этой статьи определяется продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки, которая «составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования такого проекта». Однако часть 14 этой же статьи устанавливает, что «в случае подготовки правил землепользования и застройки применительно к части территории поселения или городского округа публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах указанной части территории поселения или городского округа. В случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальной зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент». При этом, «срок проведения публичных слушаний не может быть более чем один месяц» (часть 14 ст. 31 ГрК РФ),

после которых в соответствии с частью 15 ст. 31 ГрК РФ «комиссия с учетом результатов таких публичных слушаний обеспечивает внесение изменений в проект правил землепользования и застройки и представляет указанный проект главе местной администрации» для принятия решения согласно части 16 ст. 31 ГрК РФ «о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления». «Представительный орган местного самоуправления по результатам рассмотрения проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений к нему может утвердить правила землепользования и застройки или направить проект правил землепользования и застройки главе местной администрации на доработку в соответствии с результатами публичных слушаний по указанному проекту» (часть 2 ст. 32 ГрК РФ).

Совокупность перечисленных положений Градостроительного кодекса РФ позволяет в результате изменения документации по планировке территории вносить в установленном порядке соответствующие изменения в правила землепользования и застройки в части установления новых границ территориальных зон и границ земельных участков. Поэтому целесообразно рассматривать документацию по планировке территории как обоснование указанных изменений, включать при необходимости данные изменения в итоговые материалы по планировке территории, проводить публичные слушания по подготовленным документам одновременно, согласовывать и утверждать эти материалы в установленном Градостроительным кодексом РФ порядке.

В соответствии с указанными положениями Градостроительного кодекса РФ и нормативными правовыми актами муниципального образования в области градостроительной деятельности, можно определить, что распоряжение уполномоченного органа местного самоуправления по градостроительству и архитектуре «О подготовке проектов планировки и проектов межевания территории» является правовым основанием для внесения изменений в правила землепользования и застройки муниципального образования в части конфигурации, местоположения и размеров территориальных зон в границах установленных частей данного проекта планировки.

При этом наличие генерального плана с внесенными в него изменениями для внесения изменений в правила землепользования и застройки в части местоположения территориальных зон необязательно. Основанием для изменения положения границ территориальных зон могут служить предложения заинтересованных лиц, а также утвержденные проекты планировки территории.

Таким образом, рассматривая документацию по планировке территории как обоснование внесения изменений в территориальное зонирование соответствующей части территории муниципального образования, целесообразно выполнить все вышеуказанные процедуры, начиная с решения комиссии по землепользованию и застройке по внесению частичных изменений в правила землепользования и застройки. Основанием для такого решения достаточно иметь обращение правообладателей земельных участков в комиссию по подготовке правил землепользования и застройки с указанием причин предлагаемых изменений, нового положения границ и содержания территориальных зон.

Комиссия по землепользованию и застройке в течение 10 дней после получения предложений по внесению изменений в правила землепользования и застройки принимает решение о подготовке проекта таких изменений.

Комиссия по землепользованию и застройке в течение 30 дней после получения проекта правил землепользования и застройки подготавливает заключение с рекомендацией о принятии таких изменений или об их отклонении.

Глава администрации местного самоуправления в течение 30 дней после получения заключения комиссии по землепользованию и застройке принимает решение о проведении публичных слушаний.

Продолжительность публичных слушаний по проекту внесения изменений в правила землепользования и застройки составляет не более 1 месяца со дня опубликования такого проекта.

Глава местной администрации в течение 10 дней после представления правил землепользования и застройки с протоколом публичных слушаний принимает решение о направлении этого проекта в представительный орган местного самоуправления для утверждения или об отклонении документа.

Совместный анализ положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, касающихся подготовки и утверждения документации по планировке территорий и возможности оперативного внесения необходимых изменений в правила землепользования и застройки относительно параметров и видов разрешенного строительства, а также местоположения, размеров и границ земельных участков, позволяет определить минимальную длительность этого процесса в 3 месяца.

ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО

ОБ ИЗМЕНЕНИИ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА

Законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части отмены категорий земель и признании утратившим силу федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», внесенный депутатами Госдумы А. А. Маркиным и В. В. Парахиным, решает объявленную задачу снятия административных барьеров на образование и вовлечение земельных участков в инвестиционный процесс. Вместе с тем этот документ устраняет состав земель, находящихся в юрисдикции России, и, что самое важное, определяет землеустройство как часть планирования сельского хозяйства, а не как средство социально-экономического развития страны. Кроме того, он не формулирует достаточных обоснований и содержания правовой и документальной базы преобразования структуры землепользования, выделения земель федеральных и субъектов РФ в составе земель муниципальных образований.

Определяя и ограничивая разрешенное использование земель и земельных участков посредством установления только сельскохозяйственных и градостроительных регламентов использования территории, законопроект, по существу, выводит земли водного фонда России из правового поля регулирования и планирования хозяйственной деятельности и социально-экономического развития страны. К тому же он вступает в противоречие с объективно необходимым комплексным характером планирования природопользования, федеральных и региональных стратегий, местных планов развития, для которых рациональное землеустройство – основа и гарантия реализации планируемых мероприятий.

Перечисленные в законопроекте (ст. 78) виды территориальных зон и по указанному составу, и по параметрам, которыми они характеризуются в действительности, не могут распространяться на всю территорию России. В этом перечне не хватает земель лесного и водного фонда, высокогорий и арктических пустынь, иных территорий, которые в совокупности составляют большую часть земной поверхности в границах страны и распределены согласно Конституции РФ между федерацией (территориальное и внутренние моря) и регионами (земли суши, включая земли лесного фонда, болот, водохранилищ и речных систем, горных местностей).

Из законопроекта неясно, для каких территориальных зон, кроме сельскохозяйственных, устанавливаются градостроительные регламенты. Почему из перечня исчезли зафиксированные в Градостроительном кодексе РФ «иные» территориальные зоны, определяемые органами местного самоуправления исходя из потребностей социально-экономического развития и локальных сложившихся условий? Как быть в случае, когда одна и та же территория используется для ведения сельского хозяйства, разведки и добычи полезных ископаемых (в частности, с помощью шахт и скважин). К какому виду территориальных зон нужно относить такие территории?

Очевидно, что перечисленные в ст. 78 законопроекта территориальные зоны могут применяться только в границах муниципальных образований поселений и городских округов и при этом могут не обеспечивать сплошного покрытия их территорий. Так,

земельные участки, выделяемые для устройства опор ЛЭП или линий связи, трубопроводов на территориях сельскохозяйственного назначения, должны относиться к территориальной зоне энергетики, связи и транспорта соответственно. Выделение таких малых по площади земельных участков внутри крупных территориальных зон возможно только в процессе планировки территории для целей объектного проектирования. Следовательно, процесс территориального зонирования должен быть отнесен на эту проектную стадию.

Отсутствие в законопроекте обобщенных видов функционального использования земель выбивает почву из-под стратегического территориального планирования в составе муниципальных районов субъектов РФ, где межселенные территории составляют основную часть земельных угодий. Их главное функциональное назначение – это сохранение и воспроизводство лесов, сельскохозяйственное производство, поддержание и улучшение водного баланса территорий, обеспечение экологического равновесия с помощью организации природных резерватов и особо охраняемых территорий, рациональное размещение линейных объектов связи, транспортной и инженерной инфраструктуры, производственных мощностей по добыче, обогащению и транспортировке полезных ископаемых, а также развитие энергетических комплексов местного, регионального и федерального значения. Именно эти виды деятельности, наряду с выполнением федеральных функций обеспечения обороны и безопасности страны, научных исследований и геологоразведки, космической деятельности, должны составлять содержание функциональных видов назначения земель на межселенных территориях. На этих землях документами территориального планирования муниципальных районов могут устанавливаться зоны, в том числе которые перечислены в законопроекте и которые могут быть определены по решению органов местного самоуправления в конкретных условиях. Эти зоны должны относиться к категориям функциональных и играть важную роль в рациональном и эффективном землеустройстве страны.

Таким образом, можно констатировать, что представленная в законопроекте категория территориальных зон явно недостаточна для целей стратегического территориального планирования. Ее необходимо дополнить категорией функциональных видов землепользования больших по площади территорий, обеспечивающих какой-либо вид деятельности как основной и позволяющих на иных более детальных стадиях планирования землеустройства осуществлять кадастровое выделение и регистрацию земельных участков, относящихся к различным территориальным зонам с разными видами разрешенного использования.

Следовательно, функциональные виды землепользования или укрупненные функциональные зоны, которые должны составлять земельные ресурсы нашей страны, могут определяться и в схемах территориального планирования муниципальных районов, и в генеральных планах городских агломераций. Они должны иметь земли следующего состава:

- водный фонд прибрежных частей территориального и внутренних морей и акваторий суши;
- лесной фонд, включая эксплуатационные и защитные леса;
- сельскохозяйственного назначения;
- обороны и безопасности, космической деятельности;
- населенных мест и агломераций;
- промышленности, инженерной и транспортной инфраструктуры, связи и специального назначения;
- особо охраняемых территорий, рекреационных и курортных местностей;

- горных, заболоченных территорий и арктических пустынь, иных хозяйственно неиспользуемых территорий и земли запаса.

Выделение и перераспределение (изменение назначения и конфигурации) этих функциональных видов землепользования составляет содержание стратегического территориального планирования муниципальных образований (районы и городские агломерации) в составе субъектов РФ.

В схемах территориального планирования этих муниципальных образований, кроме указанных главных видов землепользования, могут отображаться положения, связанные с выделением в границах земель этих видов отдельных территориальных зон, разрешенные виды использования которых обеспечивают планируемое основное назначение территории данных видов землепользования.

Генеральные планы населенных мест, в свою очередь, также имеют деление на функциональные зоны, содержание которых определяет социально и экономически обоснованным и экологически оправданным баланс землепользования между зонами:

- общегражданского (жилое, общественно-деловое, смешанное и рекреационное) назначения;
- производственного, научного, энергетического, инженерного и транспортного назначения;
- коммунального и специального назначения, обороны и безопасности.

Планировочная организация населенных мест с помощью функционального зонирования в увязке с формированием транспортной сети и системы магистральных инженерных коммуникаций представляется в генеральном плане этих муниципальных образований в виде расчленения всей их территории на отдельные кварталы и участки линейных объектов различного назначения.

В пределах выделенных кварталов в соответствии с назначением функциональной зоны, в которой они находятся, могут быть определены территориальные зоны земельных участков основного и дополнительного (вспомогательного) видов использования, как перечисленные в ст. 78 законопроекта, так и те, которые будут устанавливать органы местного самоуправления в зависимости от ситуации. К таким видам территориальных зон целесообразно отнести зоны:

- жилого назначения;
- образовательных учреждений;
- административных объектов и научно-исследовательских организаций;
- промышленности разных классов опасности;
- коммунальных объектов и объектов инженерно-транспортной инфраструктуры;
- зеленых насаждений, в том числе городских лесов, парков, лесного фонда;
- особо охраняемых территорий объектов культурного наследия, памятников природы и охраны водных объектов, режимы использования которых регулируются специальными регламентами;
- акватории;
- медицинских, оздоровительных и спортивных объектов;
- торговых объектов и досуговых учреждений;
- сельскохозяйственного назначения;
- смешанного использования.

Именно для территориальных зон, как входящих в состав функциональных зон населенных мест и агломераций, так и обозначающих назначение отдельных участков, выделяемых на межселенных территориях, устанавливаются градостроительные регламенты и режимы функционирования в соответствии с разрешенным видом использования и (или) назначением.

Сложившееся землепользование, система земельных отношений, административное устройство в России базируются на традиционно иерархической структуре землеустройства. С организационной и имущественно-правовой точек зрения нерационально приводить многоуровневую организацию регулирования и учета земельно-имущественных отношений к одной плоскости территориального зонирования, где путаются выделяемые земельные участки по величине, накладываются мелкие участки на более крупные.

Необходимо сохранить уровневую структуру управления в сфере землеустройства и пространственного планирования страны, которая должна состоять из видов укрупненных зон землепользования, функциональных и территориальных зон, земельных участков различного назначения, распределяемых без пропусков и наложений в границах всей Российской Федерации на уровне муниципальных образований.

Такая структура землеустройства определяется сформировавшейся кадастровой системой учета земельных ресурсов, состоящей из отдельных кадастровых земельных участков, кадастровых кварталов и районов, территорий административных образований – поселений, городских округов (агломераций), муниципальных районов в составе субъектов РФ (см. таблицу).

Эта система кадастрового деления страны обусловлена размерностью выделяемых на каждом таксономическом уровне земельных участков и их привязанностью к документам стратегического территориального планирования и планировки территорий.

Так, отдельный кадастровый земельный участок – основа кадастрового плана и схемы его планировочной организации. Величина кадастрового участка изменяется обычно от нескольких квадратных метров до нескольких гектаров территории.

Строительные или лесные, сельскохозяйственные земельные участки, относящиеся к одной территориальной зоне, объединяются в кадастровый квартал величиной от нескольких гектаров до нескольких десятков гектаров территории. Это будут элементы планировочной структуры населенных мест (поселений).

В границах одной функциональной зоны кадастровые кварталы составляют также кадастровый квартал, хотя его площадь измеряется от нескольких десятков до сотен гектаров или нескольких квадратных километров, объединяя площадь малых городских и сельских населенных мест, лесных и сельскохозяйственных угодий.

Кадастровые кварталы разных функциональных зон в свою очередь составляют кадастровый район, характеризующийся обычно одним основным или несколькими видами землепользования. Он занимает территорию от нескольких до десятков и сотен квадратных километров. В эту категорию попадают, как правило, территории отдельных муниципальных образований — городских округов и муниципальных районов.

Следующий уровень кадастрового деления составляют кадастровые округа в границах территорий субъектов РФ. Здесь представлены различные виды землепользования в составе землеустройства муниципальных образований. Эти территории имеют площадь от сотен до тысяч и более квадратных километров.

Принятая в стране кодификация в целях учета и регистрации имущественных отношений отражает данную уровневую структуру землеустройства и состоит из номеров субъектов РФ, входящих в них муниципальных образований, номеров кадастровых районов, кварталов и наконец конкретных земельных участков. К этому коду идентификации любого земельного участка добавляется номер и индекс объекта недвижимости, его части. Так построена вся система учета недвижимого имущества в России. В правоустанавливающие документы каждого земельного участка и объекта недвижимости вносят присвоенный кадастровый номер, обозначения вида разрешенного использования и вида землепользования (сегодня – категории земель).

Внесение изменений в Земельный кодекс РФ и другие федеральные законодательные акты, связанных с отменой категорий земель, которые определяют основной вид землепользования данной территории и входящие в ее состав функциональные и территориальные зоны, земельные участки, имеет деструктивный характер. Это приведет к отмене всех утвержденных документов территориального планирования, к их неконструктивному, формальному пересмотру, а также потребует переоформления документов регистрации земельных участков на всей территории страны. Кроме того, это совершенно запутает и административные органы, и граждан, а также юридических лиц – землевладельцев и землепользователей в части разрешенных видов использования земельных участков, их отнесения к землям тех или иных муниципальных образований, поскольку вместо категории «земли населенных пунктов» в документах надо будет записывать какую-либо территориальную зону, местонахождение которой не закреплено в системе кадастрового учета.

Складывается впечатление, что истинная цель законопроекта не совершенствовать, а подорвать всю систему планирования, распределения, учета и регистрации землепользования, сделать невозможным завершение формирования имущественных комплексов и оптимизации системы налогообложения, затруднить и без того сложный инвестиционный процесс. Будут затрачены значительные как бюджетные государственные и муниципальные средства, так и внебюджетные средства землепользователей, но не будет достигнуто никакого процедурного эффекта.

Для упрощения процесса перевода земель из одного вида использования в другой не обязательно иметь специальный закон. Такой перевод можно осуществлять, если наделить документы территориального планирования необходимым правовым статусом. Естественно, при этом появится задача готовить совместные документы территориального планирования для смежных частей разных муниципальных образований как одного, так и разных субъектов РФ, в случае, когда возникает необходимость изменения положения их общей границы и изменения видов использования территорий. Эти нововведения могут быть внесены очередными поправками в Градостроительный и Земельный кодексы нашей страны.

В соответствии с положениями Градостроительного кодекса РФ отраслевые схемы территориального планирования страны и региональные схемы территориального планирования не отражают и не решают задач землеустройства территории. Цель этих документов – обеспечить планомерное развитие инфраструктуры федерального и регионального значения, указать примерную локализацию планируемых объектов транспортного, инженерного, энергетического, природоохранного, производственного, сельскохозяйственного, научного, оборонного и социального назначения, включенных или планируемых для включения в федеральные и региональные программы социально-экономического развития.

Документы территориального планирования и планировки территорий муниципальных образований в свою очередь тесно связаны с землеустройством и кадастровой системой регистрации имущественных прав. В этих документах должны с помощью укрупненного функционального и детализированного территориального зонирования раскрываться инвестиционный, социальный, экономический и природоохранный потенциалы территории, даваться предложения и обоснования перспективных направлений социально-экономического развития этих муниципальных образований.

Таким образом, если вносить изменения в Земельный, Градостроительный кодексы и иные законодательные акты Российской Федерации, регулирующие вопросы землеустройства и пространственной организации страны, то нужно ясно представлять цели и последствия этих изменений.

Соотношение административного, строительного и кадастрового деления РФ с градостроительной документацией

Административное и градостроительное деление		Градостроительная документация	Кадастровое деление
Российская Федерация		Схемы территориального планирования РФ	Российская Федерация
Субъект Российской Федерации		Схема территориального планирования субъекта РФ	Кадастровый округ
Муниципальное образование	Муниципальный район	Схема территориального планирования муниципального района	Кадастровый район
	Городской округ	Генеральный план городского округа	
	Поселение	Генеральный план поселения	Кадастровый квартал
	Функциональная зона	Проект планировки функциональной зоны*	
	Строительный квартал	Проект застройки строительного квартала	
		Проект межевания строительного квартала	
		Территориальное зонирование строительного квартала	
	Земельный участок	Градостроительный план земельного участка	Кадастровый участок
		Схема планировочной организации земельного участка	

* предлагаемые изменения объекта проектной градостроительной деятельности.

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Предусмотренная в поручении президента Российской Федерации В.В. Путина подготовка законодательной базы по отмене категорий земель реализовалась в концепции федерального законопроекта «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию».

Данная концепция предполагает отмену категорий земель как учетной статистической не проектно-плановой информации и придание территориальному зонированию статуса единственного инструмента планирования землеустройства любых территорий страны. К сожалению, она не может быть принята, так как привносит дополнительную неразбериху в содержание и порядок подготовки, согласования и утверждения градостроительной документации, которые могут привести к потенциальному росту коррупционной составляющей в правовом оформлении и закреплении земельно-имущественных отношений и планировании территориальной организации страны.

Кроме того, предлагаемые в законопроекте новшества приведут к необходимости изменения органами государственной власти и местного самоуправления принятых в соответствии с их полномочиями и Градостроительным кодексом Российской Федерации документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, что является формальным и достаточно длительным и в то же время затратным процессом.

Представленная редакция законопроекта существенным образом не только изменяет содержание правового регулирования градостроительной деятельности, осуществляемой в виде территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, но и недопустимо сужает предмет правового регулирования и ставит под угрозу собственно существование института территориального планирования как основополагающего инструмента планирования и управления развитием территорий.

Из Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее ГрК РФ) законопроектом исключается понятие «территориальное планирование» (пункт 16 статьи 13 законопроекта), хотя оно оперирует категориями основных объектов градостроительной деятельности: территориями, зонами (в том числе территориальными), объектами капитального строительства, в отношении которых градостроительная деятельность осуществляется в виде их размещения и планирования развития. Исключение данного понятия из градостроительного законодательства делает непонятным, каким образом и в отношении каких объектов будет обосновываться выбор необходимых земельных участков и осуществляться их распределение на земной поверхности.

Законопроектом меняется содержание территориального планирования посредством исключения из документов мероприятий, связанных с обоснованием положения границ населенных пунктов (пункты 7в, 8б, 9в статьи 13 законопроекта).

С такой позицией авторов законопроекта нельзя согласиться, прежде всего, потому что инструмент территориального планирования исходит из зонирования территории, которое строится на основе ее комплексного анализа и оценки.

В пояснительной записке к законопроекту предлагаемая позиция бездоказательно обосновывается упрощением системы управления земельными ресурсами и строитель-

* В соавторстве с П.П. Спириным.

ным комплексом, возможным уменьшением числа имущественных споров, а также споров в связи с противоречиями, возникающими при определении разрешенного использования земельного участка, устанавливаемого в соответствии с градостроительными документами.

Вместе с тем зарубежный опыт правового регулирования землепользования показывает главную регулирующую роль территориального планирования. Так, в Великобритании зонирование территории городов является одним из механизмов планирования использования земельных участков. Институт зонирования в законодательстве Швейцарии используется в целях регулирования порядка застройки земельных участков. В Германии юридические акты, являющиеся результатом градостроительного зонирования, именуются планами застройки и служат основой для организации строительства. Во Франции порядок использования земельных участков в соответствующих зонах определяется на основании зональных планов, регулирующих условия застройки участков.

Таким образом, международный опыт зонирования территорий характеризует его как основной инструмент градостроительного развития территорий.

Представленный законопроект предлагает разделить процесс зонирования территорий между Земельным и Градостроительным кодексами Российской Федерации. В частности, виды и состав территориальных зон, в которых определяются требования к их использованию (пункт 20 статьи 1 законопроекта), регулируется земельным законодательством, а порядок (процедура) установления территориальных зон регулируется нормами Градостроительного кодекса (статья 34 ГрК РФ).

Законопроект предусматривает, что на карте территориального зонирования устанавливаются границы территориальных зон, виды и состав которых определены исключительно единообразно и в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

Такая позиция представляется весьма спорной, поскольку на законодательном уровне невозможно предусмотреть всего многообразия территориальных зон с учетом обобщенного и детализированного разнообразного использования территории, установленного в стратегических документах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Вместе с тем с исключением статьи 35 ГрК РФ упраздняется норма, предусматривающая право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать иные виды территориальных зон, выделяемые с учетом местных особенностей.

Закрепленный в законопроекте единообразный порядок установления разрешенного использования земельных участков вызывает опасение, что разделение процесса зонирования не только не упростит систему управления земельными ресурсами и строительным комплексом, но и усложнит возможность развития территории и еще больше запутает участников градостроительной деятельности.

Очевидно, что главным направлением совершенствования порядка определения правового режима земельных участков должно стать обоснование их разрешенного использования в приводимых документах территориального планирования и планировки территорий посредством градостроительного зонирования этих территорий.

Аналогичная позиция была высказана участниками парламентских слушаний, прошедших на тему «Размещение линейных объектов: проблемы правового регулирования и основные направления совершенствования законодательства» и проведенных Комитетом Государственной Думы по земельным отношениям и строительству.

Представляется целесообразным вместо масштабных изменений Земельного, Градостроительного, Лесного, Водного и частично Гражданского кодексов Российской Федерации, которые способны сделать нелегитимным весь предыдущий процесс формирования и планирования землеустройства (в том числе и на основе утвержденной градостроитель-

ной документации), провести лишь незначительную корректировку действующего законодательства посредством следующего ряда положений, касающихся структуры и содержания градостроительной и иной отраслевой документации.

Комплексный характер преобразования окружающей среды, планируемого в градостроительной документации, должен опираться на определение экологически допустимых нагрузок на природные экосистемы в составе документов инженерно-экологических, инженерно-геологических изысканий и ландшафтного планирования, а также на целевые установки социально-экономического прогнозирования и планирования.

При этом важно отметить, что если градостроительная документация и документы социально-экономического планирования имеют правовую базу подготовки, согласования, утверждения и мониторинга их реализации, то документы природоведческого назначения в действующем правовом поле не обладают законодательно закреплённой системой подготовки, не дающей возможности превращения результатов отдельных инициативно выполняемых исследований в нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления.

В связи с этим необходима разработка специальных положений, дополняющих действующие законодательные акты, в части формирования системы подготовки природоведческих документов, которые могут формировать соответствующие разделы законодательства либо в области охраны и рационального использования природных ресурсов, либо в законодательстве о градостроительной деятельности в качестве расширения состава материалов, обосновывающих проектные решения.

Принципиально эти изменения сводятся к закреплению за уровнями подготовки документации свойственных этих уровням задач и содержания утверждаемых материалов (таблица 1).

В частности в Градостроительный кодекс Российской Федерации в положения о территориальном планировании муниципальных районов, а значит и субъектов Российской Федерации достаточно внедрить требования о подготовке предложений, обосновании и утверждении функционального деления территории на зоны преимущественного использования для целей ведения лесного, водного, концентрированного аграрного хозяйства, комплексного развития населённых мест, а также размещённых вне населённых мест объектов транспорта, энергетики, обороны и безопасности, космической деятельности, науки, и охраны природы, иных специальных объектов и выделения территориальных ресурсов, не имеющих на ближайшую перспективу какого-либо хозяйственного предназначения.

На уровне подготовки генеральных планов поселений и городских округов в целях обеспечения задач их комплексного развития в соответствии с требованиями Свода правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» необходимо обосновать и утвердить выделение функциональных подзон: гражданского (жилого, общественно-делового, рекреационного), производственного, транспортно-логистического, коммунального (в т.ч. энергетического) назначения, а также подзон размещения специальных объектов, объектов и территорий аграрного назначения (при необходимости), городских защитных лесов и лесопарков, акваторий и линейных объектов природного и искусственного происхождения.

При подготовке проектов планировки территорий функциональных подзон поселений и городских округов, а в некоторых случаях, при технологической необходимости, и отдельных функциональных зон муниципальных районов может осуществляться их деление на территориальные зоны, согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации, которые в соответствии с нормативами градостроительного проектирования формируют квартальную структуру планировочной организации территории населённых мест, функциональных подзон поселений и городских округов.

Таблица 1

Документация, необходимая для управления
и пространственной организации Российской Федерации

Уровень и статус	Муниципальные образования			Субъекты Российской Федерации	Российская Федерация
	Населённые места	Поселения, Городские округа	Муниципальные районы		
Природовещная	Схемы инженерно-геологических и экологических условий	Схемы планировочных отграничений природного генезиса	Ландшафтный план территории	Ландшафтные планы в границах бассейнов и бессточных зон	Комплексная Генеральная схема природопользования Комплексные схемы природопользования бассейнов крупнейших рек РФ
Градостроительная	Документация по планировке территории	Генеральные планы	Схемы территориального планирования	Схемы территориального планирования	Комплексная Генеральная схема пространственной организации Отраслевые схемы территориального планирования РФ
Социально-экономическая	Адресные программы строительства	Программы и планы социально-экономического развития	Программы и планы социально-экологического развития	Стратегии социально-экономического развития	Стратегии развития отраслей экономики и охраны окружающей среды
Уровень и статус	Муниципальные образования			Субъекты Российской Федерации	Российская Федерация
	Населённые места	Поселения, Городские округа	Муниципальные районы		

В отличие от функциональных зон в составе документов территориального планирования, которые предполагают совмещение основных, согласно названию зоны, видов использования земельных участков с дополнительными видами, обеспечивающими назначение территорий, территориальные зоны в соответствии с указанием Градостроительного кодекса Российской Федерации (п. 3 ст. 36 ГрК РФ) объединяют земельные участки, которые характеризуются едиными для данной территориальной зоны градостроительными регламентами и которые могут быть установлены на основании схем (проектов) застройки и планировки кварталов, как обосновывающих материалов для межевания территории. Утверждение этих схем (проектов) позволяет легитимно осуществить технические работы по межеванию отдельных земельных участков и подготовке градостроительных планов земельных участков с допустимыми параметрами и разрешенным назначением их использования.

Для функциональных зон муниципальных районов, предназначенных для ведения лесного, водного и сельского хозяйства, на основании соответствующих отраслевых документов – лесного плана, плана водопользования и плана сельскохозяйственных угодий – формируются лесные, водные и сельскохозяйственные регламенты хозяйственной деятельности. В этих функциональных зонах могут при подготовке отраслевой планировочной документации выделяться иные по назначению обеспечивающие территориальные зоны или специальные функциональные подзоны жилого (отраслевого фонда), производственного, делового назначения, размещения объектов производственной, энергетической и транспортной инфраструктуры, специальных объектов, допустимых в соответствии с действующими нормативами к размещению на территориях лесного и водного фондов, а также в зонах ведения сельского хозяйства и на хозяйственно неиспользуемых территориях.

В целях создания полной и совершенной структуры формирования системы планирования и регулирования земельных отношений в Российской Федерации, обеспечивающей условия стабильного социально-экономического развития, охраны и восстановления окружающей среды, необходимо дополнить состав градостроительной документации специальным документом стратегического общенационального значения – Комплексной Генеральной схемой пространственной организации производительных сил и природопользования в Российской Федерации. Этот документ должен определить наиболее эффективное районирование территории страны по условиям и параметрам экологически допустимого безопасного социально-экономического развития, видам и объемам рационального природопользования. Результаты подготовки такого документа, должны служить научным обоснованием комплексной долгосрочной стратегии социально экономического развития с установленными в ней национальными и региональными приоритетами отраслевой хозяйственной деятельности, объемами и темпами осуществления природопреобразующих локальных мероприятий.

Для территорий населенных мест в составе поселений и городских округов логика формирования и регулирования имущественных отношений в сфере землепользования и недвижимых основных фондов строится на правовом закреплении разрешенных, по результатам общественных слушаний, видов использования земельных участков, которые по признаку общности назначения объединяются в территориальные зоны с едиными предельными параметрами градостроительного развития и установленными градостроительными регламентами.

Территориальные зоны, состоящие из земельных участков одного разрешенного вида использования, обеспечиваются объектами, размещенными на других земельных участках в составе территориальных зон вспомогательного назначения. Основные и дополнительные зоны в совокупности образуют территории строительных кварталов в пределах населенных мест поселений и городских округов. Строительные кварталы отделяются друг от друга участками транспортных и инженерных магистральных коммуникаций и образуют планировочные (иногда административные, иногда функциональные) районы или подзоны

поселений и городских округов. Административные планировочные районы или функциональные подзоны муниципальных образований имеют сложный состав территориальных зон, обеспечивающий сбалансированные условия их социально*экономического развития. Таким образом, функциональные районы или подзоны в поселениях и городских округах характеризуются одним преимущественным видом использования земельных участков, взаимодействующим с территориальными зонами и земельными участками вспомогательного, обеспечивающего характера.

Функциональные зоны межселенных территорий муниципальных, внутриобластных или внутрикраевых и внутриреспубликанских районов имеют также земельные участки, большая часть которых обладает общим единственным разрешенным видом использования. К таким зонам соответственно относятся участки лесного, водного фондов, участки сельскохозяйственного и иного специального назначения, в том числе неиспользуемые участки земель запаса.

Земельные участки в свою очередь выделяются на основе ранее утвержденных схем планировки и застройки территории строительных кварталов при современных проектах планировки в границах населенных мест в процессе их межевания и межевания функциональных зон межселенных территорий муниципальных районов, выделяемых в составе схем территориального планирования этих районов.

Предлагаемая структура содержательных изменений законодательной базы Российской Федерации в части обоснования землеустроительной практики лишь детализирует отдельные положения законодательства, прежде всего, Градостроительного кодекса Российской Федерации, касающиеся вопросов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, уточняет деление градостроительного зонирования на функциональное и территориальное, связывает эти части градостроительного зонирования с уровнями, видами и содержанием градостроительной документации, устраняет существующую недосказанность в нормативных положениях, в целом уясняет всю структуру подготовки, согласования и утверждения градостроительной документации, закрепляет ее антикоррупционную роль как публичной документации и легитимное значение этой документации для формирования системы земельно-имущественных отношений в стране в качестве основы пространственной организации рационального и устойчивого природопользования, сбалансированного развития и эффективного распределения национальных производительных сил российского общества. (таблица 2.)

Предлагаемая структура планирования преобразования окружающей среды и пространственной организации Российской Федерации позволит оптимизировать распределение функциональных задач между Министерством регионального развития и Министерством строительства, которые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации легко делятся по рубежу: Градостроительный план земельного участка – как правовой документ и Схема планировочной организации земельного участка – как проектный документ. Здесь же законодательно закреплена грань перехода от общественных публичных обсуждений нормативных правовых распорядительных актов муниципальных органов самоуправления к технической экспертизе материалов инженерных изысканий и проектной документации, проводимой для объектов капитального строительства.

Отмена категорий земель – вопрос еще до конца не решенный, нпо отражающий назревшую ситуацию по совершенствованию структуры территориального устройства и приведению ее в соответствие со структурой имущественных отношений и организационной структурой государства. Состав категорий земель, определенный в Земельном кодексе Российской Федерации, практически дублирует состав функциональных зон муниципальных образований, создавая таким образом организационно-правовые противоречия и трудно разрешаемые проблемы регулирования градостроительной деятельности.

Однако если положить в основу земельных отношений в стране земельный участок, как объект недвижимого имущества, то окажется, что все возможные виды интеграции таких участков по признакам совместимости из назначения и общности административного управления фактически теряют значение вещи, а изменение их параметров и видов использования осуществляется с помощью имущественных отношений отдельных элементов – участков. Определение состава, содержания и установление границ территориальных и функциональных зон, используемых в регулировании градостроительной деятельностью для городских округов и поселений, относятся к полномочиям органов местного самоуправления этих муниципальных образований, а назначение и распределение категорий земель находятся в юрисдикции органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, подтверждается принцип «матрешки», когда родственные земельные участки входят в состав территориальной зоны, составляющей наряду с другими дополнительными по назначению территориальными зонами функциональную зону, которые в свою очередь вместе с другими функциональными зонами образуют соответствующую по основному хозяйственному предназначению категорию земель.

Критерием выделения элементов территориального устройства – земельных участков, территориальных и функциональных зон и категорий земель может быть определена их размерность.

Земельные участки в зависимости от назначения измеряются в диапазоне от квадратных метров до сотен гектар (водные, болотные, лесные угодья, строительные участки).

Территориальные зоны объединяют в городских округах и поселениях, отдельных населенных пунктах земельные участки в территории размером от нескольких гектар до нескольких сотен гектар жилого, общественно-делового, производственного или сельскохозяйственного, рекреационного и природоохранного, инженерного и транспортного, специального назначения.

Функциональные зоны как совокупность территориальных зон в конкретных ситуациях городских округов и поселений составляют от сотен до тысяч и возможно несколько более – десятков тысяч гектар территории гражданского, производственного, природоохранного, сельскохозяйственного использования, военного и иного специального назначения.

Категории земель, следовательно, будут формировать территории с преобладанием соответствующего основного назначения, начиная от десятков гектар до нескольких тысяч квадратных километров.

При таком подходе из существующего состава категорий земель однозначно выпадут земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения, а также выпадут земли населенных пунктов, кроме земель городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, других крупнейших городов-агломераций Российской Федерации, площадь которых превышает 1000 кв. км. Перечисленные земли в структуре муниципальных образований (городских округов, поселений, районов) следует относить в состав либо функциональных, либо территориальных зон согласно их величине.

Данная модель устройства Российской Федерации позволит на основании стратегических документов территориального планирования разделить всю территорию и акватории внутренних морей и территориального моря Российской Федерации на следующие категории земель: земли лесного фонда, земли водного фонда, земли сельскохозяйственного назначения, земли особо охраняемых природных территорий и местностей, земли запаса, земли крупнейших городских агломераций, земли городов федерального значения.

Внутри конкретных, выделенных в границах субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных районов, категорий земель соответствующими документами территориального планирования устанавливаются функциональные зоны различного назначения, в том числе функциональные зоны населенных мест, которые представляют собой совокупность дополняющих друг друга территориальных зон и обеспечивающих условия устойчивого развития этих муниципальных образований.

Таким образом, в схемах территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации устанавливаются категории земель. В схемах территориального планирования муниципальных районов внутри категорий земель определяется их функциональное зонирование, в том числе выделяется функциональная зона населенных мест. В генеральных планах городских округов и поселений формируется их планировочная структура в виде распределения территориальных зон в сочетании полигональных (площадных) и линейных элементов. В проектах планировки и проектах межевания устанавливаются границы территориальных зон и элементов планировочной структуры, виды использования и границы отдельных земельных участков.

Следовательно, речь должна идти не о ликвидации института «категории земель», а совершенствовании структуры территориального устройства Российской Федерации и ее адаптации к складывающимся имущественным отношениям и формирующейся системе организационно-распорядительной деятельности в стране.

Структура и содержание градостроительной и смежной документации в области пространственной организации

Таблица 2

№	Вид и уровень документа	Результат (утверждаемый)	Основание
1	2	3	4
1.	Комплексная Генеральная схема пространственной организации производительных сил и природопользования Российской Федерации	Районирование территории по условиям экологически допустимого, безопасного и устойчивого социально-экономического развития и природопользования	Комплексная стратегия социально-экономического развития
2.	Отраслевые схемы территориального планирования Российской Федерации	Программа развития отраслевой, социальной, производственной и экологической инфраструктуры, транспорта и энергетики	Комплексная Генеральная схема пространственной организации производительных сил и природопользования
3.	Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (районов в составе субъектов РФ)	Функциональное зонирование территории на: – территории водного фонда (акватории и водозащитные зоны); – территории лесного фонда; – территории сельскохозяйственного назначения; – территории населенных мест, отдельных производственных, энергетических и специальных объектов; – территории запаса и ограниченно-го развития	Программы развития отраслевой, социальной, производственной и экологической инфраструктуры, транспорта и энергетики. Комплексная Генеральная схема пространственной организации производительных сил и природопользования (в границах соответствующей территории). Схема транспортных и инженерных коммуникаций федерального и регионального значения (в составе отраслевых схем территориального планирования)

4.	Схемы территориального планирования (Генеральные планы) поселений и городских округов	Функциональное зонирование территории на: – зоны гражданского назначения: жилого, рекреационного, общественно-делового; – зоны производственных, энергетических и специальных объектов, объектов логистики и транспорта; – зоны водного фонда; – городские леса и лесопарки	Ландшафтный план территории. Опорный план территории. Схемы инженерных коммуникаций: федерального, регионального и муниципального значения. Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации и соседних муниципальных образований (поселений). Программы социально-экономического развития данного и соседних муниципальных образований
5.	Проекты планировки территории функциональных зон поселений и городских округов в целях выделения строительных кварталов и определения их основного назначения, а также полос отвода линейных объектов	Территориальное зонирование на: – зоны основного назначения; – зоны вспомогательного назначения; – зоны линейных объектов	Нормативы градостроительного проектирования. Генеральный план поселения или городского округа
6.	Схемы лесоустройства (Лесной план)	Выделение лесных участков	Лесной регламент вне границ населенных мест
7.	Схемы (планы) водопользования	Выделение участков водопользования	Водный регламент вне границ населенных мест
8.	Схемы (проекты) планировочной организации территории сельскохозяйственного назначения	Инфраструктурное обустройство территории сельскохозяйственного назначения	Сельскохозяйственный регламент вне границ населенных мест
9.	Проекты межевания: территориальных зон в составе строительных кварталов; функциональных зон лесного, водного фондов, сельскохозяйственного назначения	Выделение земельных участков различного назначения	Правила землепользования и застройки земельных участков различного назначения (территориальное зонирование), Правила лесоустройства, водопользования, сельскохозяйственной деятельности
10.	Схемы планировочной организации земельных участков в т.ч. полос отвода линейных объектов	Выделение границ размещения объектов капитального строительства и элементов благоустройства	Градостроительные регламенты в составе Правил землепользования и застройки в границах населенных мест и полос отвода линейных объектов

К ВОПРОСУ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ОПТИМИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОЕКТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Градостроительная деятельность, согласно ч. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации определена, как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений. Градостроительная деятельность осуществляется в виде:

- территориального планирования;
- градостроительного зонирования;
- планировки территории;
- архитектурно-строительного проектирования;
- строительства;
- капитального ремонта;
- реконструкции объектов капитального строительства;
- эксплуатации зданий и сооружений.

Из данного перечня видно, что перечисленные виды градостроительной деятельности на самом деле делятся на три блока:

1. Планирование градостроительных мероприятий (осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления).
2. Проектирование и строительство (реконструкция) объектов капитального строительства (осуществляется, как правило, частными компаниями).
3. Эксплуатация зданий и сооружений (ведется коммерческими производственными подразделениями жилищно-коммунального хозяйства).

В настоящее время предпринимаются попытки вычленить из целостного процесса практику подготовки и согласования генеральных планов городских округов и поселений, являющихся частью территориального планирования, а также вообще замкнуть в одном государственном органе регулирования как вопросы планирования, так и вопросы проектирования, строительства и эксплуатации. Это копирует структуру полномочий Госстроя СССР и Госгражданстроя СССР, которая рассматривала деятельность по планировочной организации территорий как производную от задач размещения объектов капитального строительства. Данный подход в свое время спровоцировал рыночно-неэффективную пространственную структуру распределения производительных сил государства, включая размещение и характеристики основных фондов. Он до сих пор стимулирует высокие издержки в сфере жилищно-коммунального комплекса и на транспорте. Эти попытки непродуктивны и способны только усилить административные барьеры в сфере землеустройства и строительства.

В то же время благодаря четкой структуре Градостроительного кодекса Российской Федерации появилась возможность организационно отнести собственно градостроительную составляющую Закона в виде территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории к полномочиям федерального органа исполнительной власти ведающего вопросами стратегической прогнозно-планировочной деятельности, тем более, что и Закон от 21.12.2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», и Указ Президента от 08.09.2014 № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» относят территориальное планирование к блоку стратегических разработок федерального, регионального и местного уровней, а Градостроительный кодекс Российской Федерации формирует

целостную систему градостроительных работ от территориального планирования через градостроительное зонирование до планировки и межевания территории. Результатом подготовки всей системы документов планировочного характера в соответствии с Законом определены Градостроительные планы земельных участков для размещения конкретных объектов капитального строительства.

Вопросы инженерных изысканий архитектурно-строительного проектирования, строительства, ремонта и реконструкции, эксплуатации объектов капитального строительства логично относятся к блоку реализации решений планировочных документов и могут быть отнесены к ведению органа государственной власти, регулирующего отношения в области реального проектирования, строительства и эксплуатации зданий и сооружений.

В таком распределении полномочий в организационно-распорядительном плане вопросы рациональной функциональной организации территории согласно логике построения законодательного поля регулирования градостроительной деятельности могут быть отнесены к ответственности органа стратегического планирования, а вопросы эффективного и безопасного строительства – к полномочиям органа, регулирующего строительную и коммунальную отрасль.

Разделение Градостроительного кодекса Российской Федерации на часть, касающуюся плановой деятельности, обосновывающей адресные программы строительства, и часть, регулиующую проектно-строительный процесс, устранил возможное дублирование административных функций между ведомствами, обеспечит целостность и юридическую связность операций в каждом блоке, повысит эффективность всего инвестиционно-строительного процесса и создаст предпосылки последовательного преобразования и совершенствования пространственной структуры расселения и размещения экономической инфраструктуры страны (табл.1).

Действующий закон Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вводит документы территориального планирования страны, регионов, муниципальных образований в сферу социально-экономического прогнозирования и планирования. Указом Президента Российской Федерации № 612 от 08.09.2014 года вопросы подготовки и регулирования федеральных, региональных и местных стратегий, программ и планов социально-экономического развития отнесены к ведению Министерства экономического развития Российской Федерации.

Вопросы регулирования и проектного обеспечения строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации объектов недвижимости, согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации, обусловленные градостроительным зонированием и документацией по планировке и межеванию территорий населенных пунктов, этим же указом отнесены к ведению Министерства строительства Российской Федерации. Данное Министерство также курирует деятельность Российской Академии архитектуры и строительства.

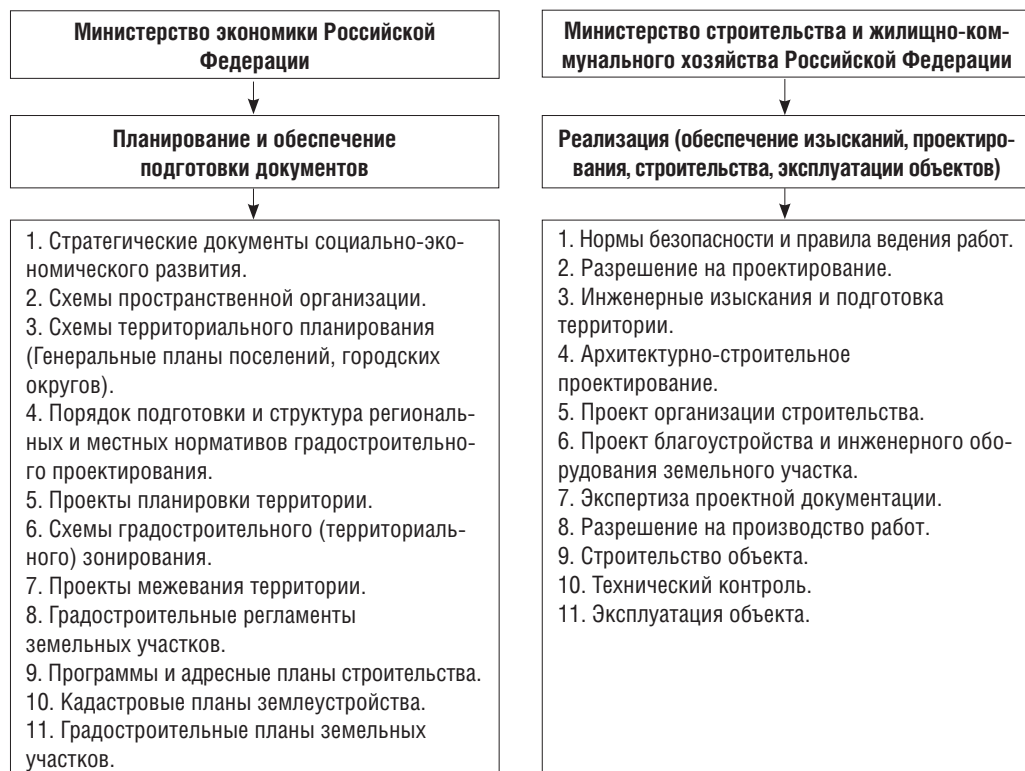
Установленное в Указе Президента Российской Федерации разделение полномочий федеральных органов государственной власти необходимо понимать в соответствии со структурой задач градостроительной деятельности, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Так, главы 3–5 Градостроительного кодекса Российской Федерации регулируют вопросы территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки и межевания территорий. В этих главах сформулирована правовая база проектного обеспечения рационального планирования функционального землеустройства, определения состава и размещения объектов капитального строительства. Завершается подготовка документов территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки и межевания территорий выдачей уполномоченными ор-

ганами управления градостроительных планов земельных участков, где указываются разрешенные виды использования земельных участков, технические условия и параметры объектов капитального строительства.

**Полномочия федеральных органов государственной власти
в области формирования материально-пространственной базы
Российской Федерации**

Таблица 1



Следующие главы Градостроительного кодекса Российской Федерации, начиная с главы 6 по главу 8, регулируют вопросы, связанные с проведением инженерных изысканий, архитектурно-строительным проектированием, строительством, реконструкцией и ремонтом объектов недвижимости, а также определяют организацию производства работ на этих объектах. Основанием для ведения строительной деятельности, в том числе подготовки проектной архитектурно-строительной документации, служит Градостроительный план земельного участка – завершающий документ в блоке документации по планировке и межеванию территории.

Таким образом, Градостроительный кодекс Российской Федерации делит всю градостроительную деятельность на два взаимообусловленных, но разнесенных во времени процесса.

Первый – это процесс подготовки обоснований нормативно-правовых актов уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, разрешающих землепользование, размещение и проектное обеспечение возведения или преобразования объектов капитального строительства.

Второй – процесс инженерной подготовки и инженерного изучения участка планируемого строительства, разработки архитектурно-строительного проекта, экспер-

тизы, строительства, ремонта и реконструкции объекта недвижимости, ввода этого объекта в эксплуатацию.

Следовательно, в стране на законодательном и исполнительном уровнях предусмотрено деление задач в областях планирования пространственной организации и реального наращивания основных фондов на стратегические задачи территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и текущие задачи строительства, ремонта, реконструкции и эксплуатации объектов капитального строительства.

Очевидно, что распределение государственных и муниципальных полномочий в областях стратегического социально-экономического и территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки и межевания территорий, регулируемых нормами 3–5 глав Градостроительного кодекса Российской Федерации, и в областях инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства и эксплуатации, регулируемых положениями 6–8 глав Градостроительного кодекса Российской Федерации, между разными уполномоченными органами управления может обеспечить оптимизацию и рациональную организацию градостроительной деятельности в стране, привести к сокращению сроков подготовки и состава документов как на уровне планирования и согласования нормативно-правовых актов, так и на уровне подготовки и экспертизы архитектурно-строительных проектов, осуществления инженерных изысканий и строительства объектов.

Предусмотренное в Указе Президента Российской Федерации № 612 от 08.09.2014 разделение полномочий органов государственной власти в области стратегического планирования и решения тактических задач строительства на основе оптимизации интеграционных механизмов накопленного агломерационного потенциала и рационального использования природных, социальных и экономических ресурсов, развития инженерной и транспортной инфраструктуры регионов дает впервые в новейшей истории страны шанс последовательного развития сложившихся рыночно неэффективных систем расселения и пространственных структур организации производительных сил в современные рациональные системы взаимосвязанных поселений и городских округов, обеспечивающие условия устойчивого и сбалансированного развития Российской Федерации.

Для устранения дублирования и смешения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления целесообразно уточнить действующую редакцию Указа Президента Российской Федерации № 612 от 08.09.2014 года в части соотнесения этих полномочий с конкретными видами деятельности и задачами, сформулированными в отдельных главах Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Переходя с уровня оптимизации государственного регулирования градостроительной деятельности на уровень конкретного землеустройства, с которым сталкиваются муниципальные органы самоуправления, следует отметить, что в современном градостроительстве целый ряд проблем возник в результате неурегулирования институтов собственности и властных полномочий.

Собственность в Российской Федерации представлена тремя видами: частной, муниципальной и государственной. При этом допускаются производные, промежуточные подвиды: частно-государственная, частно-муниципальная и корпоративная, которые представляются зафиксированным юридическим образом разделением общей собственности на доли, которые могут быть как выделенными, так и невыделенными в натуре для объектов недвижимости, в том числе земельных участков.

Полномочия выступают как инструмент управления во всех сферах жизнедеятельности общества и локализуются в конкретных ситуациях сообразно администра-

тивному устройству страны и видам собственности через распорядительные акты, которые могут иметь нормативно-правовой характер в виде юридически значимых документов и (или) простых действий собственников в отношении движимого и недвижимого имущества.

Распорядительные акты административных органов и распоряжения собственников по отношению к недвижимому имуществу существенно различны. Нормативно-правовые акты призваны регулировать и организовывать все сферы жизнедеятельности в границах юрисдикции соответствующих государственных (федеральных и региональных) органов власти и муниципальных органов местного самоуправления. Распоряжения физических и юридических лиц в отношении принадлежащего им имущества локализованы в областях преобразования статуса, параметров и характеристик имущественных объектов. Среди юридических лиц – владельцев отдельных объектов капитального строительства и конкретных земельных участков, водных объектов в достаточно больших объемах выступают федеральные и региональные органы власти и органы местного самоуправления, которые играют роль хозяйствующих субъектов в каких-либо отраслях экономики, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры.

Двойственный характер распорядительных актов административных органов, как регуляторов хозяйственной деятельности и как собственников объектов недвижимости, приводит к появлению проблемных ситуаций в конкретных условиях подготовки, согласования и утверждения градостроительной документации.

Распорядительные полномочия органов власти и местного самоуправления на подведомственных им территориях реализуются через регуляционные механизмы управления объектами собственности, расположенными в пределах данных территорий. Иерархически организованная структура административных полномочий в территориальном аспекте сетки границ муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и страны в целом складывается в комбинации решений федерального, регионального и местного уровней в отношении территорий и объектов, входящих в состав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: административных районов, отдельных поселений и городских округов.

Все сухопутные объекты недвижимости разного функционального назначения и разных видов собственности находятся в муниципальных образованиях, где их жизненный цикл регулируется нормативно-правовыми актами уполномоченных органов административно-территориальных образований и распорядительными актами собственников. В границах муниципальных образований, реально составляющих всю территорию суши и внутренние акватории Российской Федерации, соседствуют объекты, земельные участки и земли водного фонда, подведомственные соответственно федеральным, региональным, местным организациям, частным физическим и юридическим лицам, которые по отношению к муниципальным органам выступают в качестве отдельных хозяйствующих субъектов. Поэтому реализация прав собственников всегда ограничена общественно и государственно значимыми полномочиями административных органов государственного и муниципального управления, независимо от того в чьей собственности находятся данные объекты. Механизм реализации прав собственности выглядит в форме специально оговоренных в законодательстве согласительных процедур, которые проводятся заинтересованными лицами (собственниками) с органами управления. Какое бы лицо или организация не были бы инициатором распорядительного акта в отношении подведомственного объекта недвижимости, такой акт должен быть согласован с соответствующими органами управления на муниципальном и, если необходимо, региональном и даже федеральном уровнях.

Чаще всего в практике подготовки документов территориального планирования согласованию подлежат вопросы изменения границ землепользования для объектов водного, лесного фондов, сельскохозяйственных угодий и границ населенных пунктов. Кроме того, согласование требуется в целях установления каких-либо ограничений хозяйственной деятельности на этих объектах независимо от лица какого уровня административных органов эти ограничения не устанавливались бы. Поэтому местные органы самоуправления могут инициировать установление зон с особыми условиями использования территории или акватории, земель лесного фонда, сельскохозяйственных угодий, подведомственных государственным и муниципальным органам управления через проведение согласительных процедур. В свою очередь федеральные, региональные и муниципальные органы управления могут также инициировать установление таких зон на земельных участках, подведомственных различным организациям и физическим лицам.

Решение указанных вопросов требует подготовки документов по территориальному планированию и учета в них как государственных, так и местных интересов, сформулированных в виде технического задания заказчика либо посредством одобренных заказчиком предложений заинтересованных лиц.

Особую ситуацию вызывают отраслевые ограничения трансформации ландшафтов и видовых панорам. Распространяясь на большие территории такие ограничения естественно выходят за границы конкретных земельных участков и объектов культурного и природного наследия, видовые характеристики, параметры и назначение которых могут выступать предметом охраны. Поскольку эти ограничения накладываются на хозяйственную деятельность юридических и физических лиц, а также правомочия иных муниципальных, а иногда и государственных региональных или федеральных органов управления, они должны подлежать согласованию между заинтересованными субъектами градостроительных отношений независимо от функционального назначения территорий.

Виды использования земель и назначения объектов капитального строительства могут накладывать различные ограничения на соседние участки. Эти ограничения в сфере хозяйственной деятельности формируются как зоны сервитутов. Логика установления сервитутов, обеспечивающих какие-либо виды деятельности и осуществляющих другие виды, безусловно должна требовать компенсационных мероприятий, как в чисто экономической сфере, так и в сфере земельно-имущественных отношений. Очевидно, что ограничения хозяйственной деятельности собственников объектов недвижимости, вызванные либо распорядительными актами административных органов управления, либо сложившимися видами использования соседних земельных участков, должны устанавливаться на основе общественного согласия и закрепляться в землеустроительной документации.

Сложившаяся фактически система пространственной организации Российской Федерации определяет в качестве первичного учетного элемента земельный участок, даже если этот участок покрыт водой, заболочен, на нем растет лес и не независимо от того используется ли он в хозяйственной деятельности. Предназначение каждого участка как вид разрешенного использования, устанавливается в градостроительной документации, водохозяйственных и лесохозяйственных планах и юридически оформляется через государственную регистрацию земельных кадастров. Виды разрешенного использования участков являются инструментом, который призван обеспечить условия устойчивого и сбалансированного развития любых административно-территориальных образований и их частей. Эти виды должны быть зафиксированы в кадастровых планах и использоваться в налоговой практике и при регистрации

имущественных комплексов. В этом свете Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 540 от 01.09.2014 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» вступает в противоречие с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации, Сводом правил в строительстве, обязательных к применению, Санитарными нормами и правилами и действующей классификацией видов деятельности. Необходимо, чтобы коды и назначения видов использования участков и назначения объектов недвижимости были едины для всех государственных и муниципальных служб, тогда они могут использоваться в информационных системах различных ведомств как базовые сведения об объектах управления.

В градостроительной документации виды разрешенного использования участков и назначения объектов капитального строительства устанавливаются в процессе межевания территорий муниципальных образований. Объектом межевания является элемент планировочной структуры территории – квартал, в котором группы функционально совместимых участков складываются в территориальные зоны. Состав и содержание территориальных зон в общем виде определены законодательно, что позволяет выстраивать единообразную систему учета элементов функционально-планировочной структуры муниципальных образований. Такая система может быть построена по иерархическому принципу таксономического устройства и состоит из комбинации кодов функциональной зоны, территориальной зоны и вида разрешенного использования участка (кода назначения объекта).

Отсюда вытекает простое соответствие между уровнями и задачами проектного обеспечения инвестиционно-строительного процесса, на основе которого может быть упрощена вся система и сокращены сроки подготовки и согласования градостроительных документов муниципального образования (табл.2).

Земельные участки, их назначение и параметры использования являются следствием проектов межевания, основанных на объемно-пространственном решении застройки территории любого выделенного в проекте планировки территории элемента планировочной структуры муниципального образования и определенного в этом проекте территориального зонирования данного элемента.

Объектом проекта планировки территории следует определить функциональную зону территории муниципального образования, установленную в документах территориального планирования. Таким образом, логика построения системы задач проектного обеспечения градостроительной деятельности может быть закреплена в Градостроительном кодексе Российской Федерации в следующем виде:

1. Территориальное планирование – местоположение, основные параметры использования и назначения функциональных зон, их допустимое и сбалансированное сочетание, планировочный каркас территории федерального и регионального значения, состав территориальных зон и виды разрешенного использования участков в виде положения о территориальном планировании – общая часть правил землепользования и застройки.

2. Проект планировки территории – местоположение элементов планировочной структуры территории функциональной зоны, размещение видов и конфигурация территориальных зон, обеспечивающих условия устойчивого развития, установление красных линий планировочного каркаса территории федерального, регионального и муниципального значения, утверждение перечня разрешенных видов и предельных параметров использования участков, карты территориального зонирования по частям муниципального образования.

Содержание градостроительной документации поселения, городского округа

Таблица 2

Вид документа	Утверждаемые результаты подготовки	
	Установленные	Дополнительно необходимые
Генеральный план поселения, городского округа	Функциональное зонирование Размещение объектов местного значения Границы населенных пунктов в составе поселения, городского округа Положение о территориальном планировании: • Параметры функциональных зон. • Сведения об объектах капитального строительства федерального, регионального и местного значения. • Характеристики зон с особыми условиями использования территории.	Состав (виды) территориальных зон
Правила землепользования и застройки	Градостроительное зонирование: • Границы территориальных зон. • Границы зон с особыми условиями использования территории. • Границы территорий объектов культурного наследия. Порядок применения и внесения изменения: • О регулировании землепользования и застройки. • О подготовке документации по планировке территорий. Градостроительные регламенты: • Виды разрешенного использования. • Предельные размеры земельных участков и параметры строительства.	
Документация по планировке территории:	Графическая часть:	
А) Проект планировки	• Границы элементов планировочной структуры. • Параметры элементов планировочной структуры. • Зоны размещения объектов капитального строительства. Текстовая часть: • Данные о плотности и параметрах застройки. • Характеристики развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения.	
Б) Проект межевания	• Границы земельных участков. • Зоны с особыми условиями использования территории. • Границы зон действия публичных сервитутов.	Объемно-пространственные решения застройки
В) Градостроительные планы земельных участков	• Минимальные отступы от границ земельных участков для размещения объектов капитального строительства. • Разрешенные виды использования и параметры капитального строительства. • Условия инженерно-технического обеспечения.	

3. Проект межевания территории – местоположение границ, назначения и параметры использования земельных участков в составе территориальных зон, выделенных в границах элемента планировочной структуры территории и уточненных в результате объемно-пространственного решения застройки. Итогом проекта межевания территории являются градостроительные планы участков с перечнем разрешенных видов и параметров их использования.

Данная логика организации и определения содержательных задач в иерархической выстроенной системе градостроительной деятельности должна внести внутреннюю ясность, обеспечить непротиворечивость и последовательную детализацию, обоснованность решений каждого этапа планирования, проектирования и реализации мероприятий, связанных с природопользованием, рациональным размещением, строительством, реконструкцией и ремонтом основных фондов производственного, социального, специального, средозащитного и рекреационного назначения.

Анализ проблем, связанных с подготовкой, согласованием и утверждением документации по планировке территорий показывает, что они вытекают в основном из формального толкования положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ).

Закон определяет, что подготовка всей документации по планировке территорий «осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры кварталов, микрорайонов, иных элементов, установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов» (ч. 1 ст. 41 ГрК РФ).

Согласно ч. 5 ст. 41 ГрК РФ в состав документации по планировке территорий наряду с проектами межевания и градостроительными планами земельных участков входят проекты планировки территорий.

При этом Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает специфические черты и цели подготовки указанных видов документации по планировке территорий.

В частности, «подготовка проекта планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планировочного развития элементов планировочной структуры, зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» (ч. 1 ст. 42 ГрК РФ).

Проект межевания территории, подготовка которого может «осуществляться в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа» (ч. 3 ст. 43 ГрК РФ) как для застроенных, так и для подлежащих застройке территорий, выполняется «в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков...», в том числе «планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения» (ч. 2 ст. 43 ГрК РФ).

Статья 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации определяет содержание градостроительных планов земельных участков, застроенных или предназначенных для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов), земельных участков, в которых указывается в обязательном порядке «информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке» (п. 5 ч. 3 ст. 44 ГрК РФ).

Виды разрешенного использования земельных участков и соответственно назначение объектов капитального строительства, размещенных или размещаемых на этих участках, устанавливаются специальным документом в составе правил землепользования и застройки территорий городских округов и поселений – градостроительным регламентом, определяющим кроме вида использования земельного участка предельные параметры допустимого строительства (ч. 6 ст. 30 ГрК РФ), действие которого относится в одинаковой

мере ко всем земельным участкам данной территориальной зоны (ч. 3 ст. 36 ГрК РФ).

Предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства согласно ч. 1 ст. 38 ГрК РФ могут включать в себя: размеры и площадь земельных участков, отступы пятна застройки от границ земельных участков, предельную высоту объектов строительства, максимальный процент застройки в границах земельного участка. Очевидно, что эти характеристики застройки и планировочной организации совокупности земельных участков, составляющих территориальную зону любого вида, могут сколько-нибудь обоснованно формироваться с учетом действующей нормативной базы в области строительства и градостроительного проектирования, а также на основе объемно-пространственных и планировочных решений застройки смежных земельных участков в границах данного элемента планировочной структуры территории городского округа, поселения с учетом застройки сопряженных земельных участков соседних элементов планировочной структуры.

При этом следует различать установленные градостроительным регламентом земельного участка предельные параметры застройки данного участка и параметры планируемого развития элементов планировочной структуры, относящиеся к проекту планировки территории и определяемые в соответствии с параметрами функциональной зоны генерального плана городского округа, поселения (п. 2 ч. 4 ст. 23 ГрК РФ), в пределах территории которой выделяются эти элементы планировочной структуры.

Если параметры, установленные градостроительным регламентом земельного участка, характеризуют допустимые объемно-планировочные решения застройки и инженерного обеспечения участка, то параметры планируемого развития любого элемента планировочной структуры территории функциональной зоны генерального плана поселения, городского округа включают сведения о «плотности и параметрах застройки и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории» (п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ), определенные согласно действующим нормам градостроительного проектирования в части обеспеченности объектами и системами инфраструктурного социального, транспортного и инженерного обустройства территории поселения, городского округа в целом.

Таким образом, параметры, характеризующие застройку на разных уровнях подготовки проектных документов, отличаются содержанием показателей. В генеральном плане параметры застройки функциональных зон назначаются согласно видам застройки в каждой из этих зон и включают в себя сведения о физических размерах зон, о видах, сохраняемых и планируемых для строительства, и ориентировочных объемах основных фондов разного назначения в этих зонах, необходимых общих параметрах развития социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

В проектах планировки территории для каждого выделенного из состава функциональной зоны элемента планировочной структуры территории (квартала) на основе согласно утвержденного в генеральном плане поселения, городского округа назначения планируемой застройки определяются возможные виды использования территории, плотностные показатели и допустимые объемы строительства (п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ).

Для обоснованного межевания территории элемента планировочной структуры муниципального образования на отдельные земельные участки тех характеристик застройки, которые требуются Градостроительным кодексом Российской Федерации в составе проектов планировки территории, явно недостаточно, тем более что в правилах землепользования и застройки, которые необходимо подготовить в целях «создания условий для привлечения инвестиций, в том числе предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капи-

тального строительства» (п. 4 ч. 1 ст. 30 ГрК РФ) устанавливаются только «предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (п. 1 ст. 38 ГрК РФ). Следовательно, в конкретном межевании территории и формировании земельных участков, как основного, так и вспомогательного видов разрешенного использования, определяющую роль играют контуры ранее сформированных и застроенных земельных участков и предлагаемые объемно-пространственные решения функционально-планировочной организации свободной от застройки территории данного элемента планировочной структуры.

Таким образом, если выполнить предлагаемое Градостроительным кодексом Российской Федерации разделение документации по планировке территории на отдельные документы с четким обозначением целевых установок и содержания каждого документа, то можно значительно упростить всю систему обеспечения инвестиционно-строительного процесса градостроительной документацией.

Перед проектом планировки территории стоят две задачи:

- выделения элементов планировочной структуры – кварталов и линейных объектов с помощью установления красных линий зон общего пользования, очевидно, в пределах функциональной зоны генерального плана муниципального образования;
- определения видов и плотностных параметров застройки каждого выделяемого элемента планировочной структуры территории, необходимых общих ресурсов инженерного и транспортного обеспечения этих элементов.

Проект планировки в таком виде не является правовым документом для предоставления земельных участков для застройки, кроме линейных объектов магистрального значения. Он базируется на положениях Генерального плана муниципального образования и действующих нормативах градостроительного проектирования.

Проект межевания территории преследует также две цели относительно выделенного элемента планировочной структуры:

- выделение отдельных, застроенных и подлежащих застройке земельных участков;
- определение функционального назначения земельных участков, а также объемно-пространственных характеристик планировочной организации территории.

Проект межевания территории базируется на решениях в области функционально-планировочной и объемно-пространственной организации застройки этой территории. Параметры застройки каждого выделенного земельного участка устанавливаются исходя из общих характеристик, определенных проектом планировки территории для данного элемента планировочной структуры, и действующих норм градостроительного проектирования.

Градостроительные планы земельных участков относятся к основным документам, разрешающим выполнение изыскательских, проектных и строительных работ (п. 1 ч. 6 ст. 48, п. 2 ч. 7 ст. 51, п. 2 ч. 3 ст. 55 ГК РФ). В градостроительном плане земельного участка указываются согласно части 3 статьи 44 Градостроительного кодекса Российской Федерации:

- вид разрешенного использования земельного участка;
- требования к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке;
- сведения о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Требуемая информация о застройке земельного участка вытекает из характеристик функционально-планировочной и объемно-пространственной организации застройки, определенных проектом межевания в границах элемента планировочной структуры муниципального образования.

В данной модели организации подготовки градостроительной документации, предназначенной для выделения и формирования земельных участков, определения видов их возможного использования, архитектурных и инженерно-технических параметров планируемого строительства, особую роль играют правила землепользования и застройки.

В правилах землепользования и застройки устанавливаются:

- градостроительные регламенты, которые определяют «правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства» (ч. 1 ст. 36 ГрК РФ);

- градостроительное зонирование в виде карт территориальных зон, подготавливаемых «применительно ко всем территориям поселений, городских округов, а также к частям территории поселений, городских округов с последующим внесением изменений в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений, городских округов» (ч. 1 ст. 31 ГрК РФ).

Содержание правил землепользования и застройки муниципальных образований, как видно из положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, хотя и относится ко всей территории муниципального образования, но обращено на конкретные земельные участки и возможности их застройки объектами капитального строительства различного назначения. Поэтому согласно действующим нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации вполне допустима подготовка правил землепользования и застройки территории применительно к уровню подготовки документации по планировке территории, тем более что закон позволяет «На основании документации по планировке территории, утвержденной главой местной администрации поселения или главой местной администрации городского округа, представительный орган местного самоуправления вправе вносить изменения в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительных регламентов предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитального строительства» (ч. 15 ст. 46 ГрК РФ).

Следовательно, проект межевания территории может использоваться в качестве уточнения градостроительных регламентов, на основе прошедших необходимые стадии согласования и публичные слушания функционально-планировочных и объемно-пространственных решений застройки элементов планировочной структуры территории муниципального образования. В этом свете целесообразно в составе материалов генерального плана поселения, городского округа в положениях о территориальном планировании утверждать состав и назначение территориальных зон, а также градостроительные регламенты земельных участков, относящихся к этим зонам.

Карты градостроительного зонирования, которые требуют геодезической точности границ земельных участков, входящих в состав соответствующих территориальных зон, которую, в свою очередь, можно обеспечить только в процессе межевания территории, целесообразно отнести к этому уровню подготовки градостроительной документации с утверждением исполнительным органом местного самоуправления по общей процедуре утверждения документации по планировке территории.

Предлагаемая модель подготовки градостроительной документации, основанная на положениях Градостроительного кодекса Российской Федерации, позволит значительно упростить задачу в целом, определить роль местной администрации исключительно в установлении функционально-планировочной структуры поселения, городского округа, выделении магистральных коммуникаций и других зон общего пользования* и опреде-

* Кроме участков внутриквартальных проездов, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, а также иных участков муниципальной собственности, границы которых определяются в процессе межевания территории согласно объемно-пространственному решению и функциональному назначению застройки

лении территорий, которые могут быть предоставлены для обеспечения проектными решениями иным юридическим и физическим лицам, осуществляющим инвестиционную деятельность, сократить сроки и затраты на процедуры подготовительного этапа размещения, строительства и реконструкции объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения.

К сожалению, указанные обстоятельства и правовые нормы не нашли должного отражения в практике организации градостроительной деятельности в стране, в том числе в приказе Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17.07.2014г. № 301/пр, в котором утвержден устав ФГБУ «Центральный научно-исследовательский и проектный институт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

Уставом определены основные направления деятельности новой организации. Устав расширительно трактует полномочия министерства в области градостроительной деятельности, нарушая логику ее организации.

Используемый в уставе ФГБУ ЦНИИП Минстроя РФ термин «градостроительство» не закреплен ни в одном из федеральных законов. Вместо этого Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет в качестве предмета правоотношений «градостроительную деятельность», которая осуществляется в виде «территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации объектов капитального строительства».

В дополнение к данному определению закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014г. № 172-ФЗ вводит новые документы: «Стратегия пространственной организации Российской Федерации», «Схема расселения в Российской Федерации». Эти документы вместе со стратегиями социально-экономического развития федерального, регионального и муниципального (районного) уровней, а также с иными документами долгосрочного и среднесрочного прогнозирования и планирования установлены в качестве обоснований схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В состав документов территориального планирования муниципальных образований статуса городских округов, поселений, а также городов федерального значения Градостроительным кодексом Российской Федерации введены «генеральные планы населенных пунктов».

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ указом Президента Российской Федерации от 08.09.2014 № 612 полномочия в области территориального планирования отнесены к ведению Министерства экономического развития Российской Федерации.

Правовая нечеткость определения направлений деятельности ФГБУ ЦНИИП Минстроя РФ порождает иллюзию охвата данным Министерством с помощью новой подведомственной организации всего перечня видов градостроительной деятельности. Таким образом, смешиваются стратегические вопросы комплексного и сбалансированного социально-экономического и территориального планирования развития (размещения и преобразования) структуры основных фондов гражданского, производственного, энергетического, инженерного и транспортного назначения с реальным проектированием, строительством, реконструкцией, ремонтом и эксплуатацией основных фондов.

Данный отраслевой подход к пространственной организации страны, регионов, населенных пунктов отражает не комплексные узковедомственные интересы управления, характерные для советского периода директивного планирования и всепроникающего бюджетного финансирования строительной отрасли. Эти интересы ответственны за созданную во второй половине двадцатого века рыночно неэффективную систему размеще-

ния производительных сил страны, социально ущербную и архитектурно невыразительную среду новостроек городских и сельских поселений.

Сохранение объектного принципа планирования, когда каждый орган административного управления в гражданской, производственной и коммунальной сферах стремится на бюджетной основе сохранить условия своего существования, стимулирует в рыночных механизмах в конкретных природно-географических и социально-экономических ситуациях высокую затратность внутреннего национального и региональных валовых продуктов, вызванную сложившейся пространственной локализацией элементов народно-хозяйственного комплекса.

Кажущаяся рациональность отнесения градостроительной деятельности, как сложного явления пространственного комплексного социально-экономического планирования и строительного преобразования окружающей среды, к материальному производству не только противоречит нормам действующего законодательства и указам президента Российской Федерации, но и существенно затруднит модернизацию страны, внедрение новых экономических и технологических укладов сбалансированного, устойчивого и безопасно природопользования и строительного производства.

Очевидно, что долгосрочная прогнозно-плановая деятельность в интересах общественного развития должна быть выделена в самостоятельную отрасль научно-проектных обоснований, которая складывается из стратегических документов, документов пространственной организации страны и регионов – схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, генеральных планов поселений, городских округов, городов федерального значения, градостроительного зонирования территорий населенных пунктов, документации по планировке и межеванию территории, схем градостроительных и кадастровых планов земельных участков. Результатом такой деятельности являются нормативно-правовые акты государственных и муниципальных органов управления.

Перечисленные виды документов, естественно, должны находиться в блоке планирования и входить в полномочия Министерства экономики Российской Федерации. Они согласно нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации играют роль обоснований для реального запуска инвестиционно-строительных процессов в составе инженерных изысканий, архитектурно-строительного и технологического проектирования, инженерной подготовки территории, строительства, проведения реконструктивных, пусконаладочных и ремонтных работ, подготовки объекта капитального строительства к введению в строй, организации и осуществления его нормальной эксплуатации, т.е. тех видов градостроительной деятельности, которые действительно, естественным образом, находятся в ведении Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Разделение в структуре градостроительной деятельности процессов планирования мероприятий и их реализации между разными органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне местного самоуправления создаст предпосылки последовательного выхода Российской Федерации из долголетнего плена ошибочных представлений о возможности достижения эффективной и комплексной пространственной организации страны на основе субъектного отраслевого планирования и представления о градостроительстве как о средстве инициативного размещения объектов капитального строительства.

С учетом изложенных соображений и учитывая состав образующих организаций, правовая обоснованность отнесения «градостроительства» к основным направлениям деятельности ФГБУ ЦНИИП Минстроя РФ вызывает возражение.

Вместе с тем идея организации научно-исследовательских, методических, экспертных и проектных центров обеспечения реализации полномочий федеральных органов государ-

ственной власти в области формирования материально-пространственной базы Российской Федерации заслуживает поддержки и развития сообразно полномочиям и задачам этих органов (табл.3).

**Главные задачи федеральных органов государственной власти
в области формирования материально-пространственной базы
Российской Федерации**

Таблица 3

Министерство экономики Российской Федерации	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации
1. Планирование стратегических мероприятий по оптимизации пространственной структуры организации национально-хозяйственного комплекса России. 2. Мониторинг и контроль социально-экономической эффективности использования земель, иных природных ресурсов, накопленных основных фондов, их рационального размещения по территории страны. 3. Организация и обеспечение научно-проектных обоснований размещения производительных сил и преобразования систем городских и сельских поселений. 4. Организация научно-методических исследований в области стратегического и территориального планирования, градостроительного и территориального зонирования, планировки и межевания территории. 5. Подготовка общих и региональных социальных и пространственных стандартов организации среды жизнедеятельности в городских и сельских поселениях. 6. Организация и нормативно-методическое обеспечение экспертизы стратегических документов федерального, регионального и муниципального уровней.	1. Нормативно-методическое обеспечение и технологическая стандартизация процессов строительства, реконструкции и ремонта объектов различного назначения и разного уровня сложности. 2. Нормативное инженерно-техническое обеспечение экологической и социальной безопасности объектов капитального строительства в разных природно-климатических условиях. 3. Нормативное регулирование и обеспечение развития отрасли строительных и конструкционных материалов, изолирующих и ограждающих конструкций. 4. Организация проектного обеспечения строительства, реконструкции и ремонта объектов федеральной и региональной собственности, организационная и технологическая помощь органам местного самоуправления. 5. Организация правового и нормативно-методического обеспечения инвестиционной активности в гражданском, производственном, энергетическом, рекреационном, инженерном и транспортном строительстве. 6. Организация и нормативно-методическое обеспечение экспертизы разделов проектной документации для строительства объектов федерального, регионального и муниципального значения.

КАК УПРОСТИТЬ СИСТЕМУ ПРОЕКТНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННО-ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Градостроительный кодекс Российской Федерации призван регулировать общественные отношения в сфере планирования территориальной организации страны в целом и административных образований в частности. Регулирование этих отношений осуществляется посредством проектного обеспечения развития материальной базы государства в виде формирования распределенной системы основных фондов гражданского и негражданского назначения. При этом закон оперирует двумя составляющими: территориальным планированием и архитектурно-строительным проектированием.

В задачи территориального планирования на федеральном, региональном и местном уровнях административного устройства страны входит рациональное размещение объектов капитального строительства в государственных и частных интересах.

В задачи архитектурно-строительного проектирования входит подготовка необходимой объектной документации для осуществления конкретного локализованного в пространстве и во времени инвестиционно-строительного процесса.

Между этими составляющими градостроительной деятельности существует жесткая организационно-правовая связь. Организация работ по размещению объектов капитального строительства является правовым следствием утвержденных документов системы территориального планирования. Данная связь обеспечивает экологически допустимое и общественно необходимое пространственно-временное распределение строительства новых и обновление существующих основных фондов жилого, производственного, общественно-делового, инженерно-транспортного, рекреационного и специального назначения. В то же время эта связь обеспечивает также процесс развития земельно-имущественных отношений в стране, поскольку любой объект капитального строительства неразрывно связан с земной поверхностью, специально сформированной для размещения такого объекта в виде земельного участка. Таким образом, между назначением объекта капитального строительства и видом использования земельного участка складывается юридически оформленная однозначная зависимость, которая выражается через отнесение данного земельного участка либо к соответствующей по функциональному признаку территориальной зоне населенного пункта в составе поселения, городского округа, либо в составе межселенной территории, в случае размещения объекта капитального строительства вне границ населенных пунктов, – к соответствующей категории земель.

Виды территориальных зон населенных пунктов Российской Федерации устанавливает Градостроительный кодекс Российской Федерации, определяя их как зоны жилого, общественно-делового, производственного назначения, зон инженерной и транспортной инфраструктуры, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон, устанавливаемые органами местного самоуправления.

Состав земель Российской Федерации по целевому назначению Земельным кодексом Российской Федерации определен в виде следующих категорий земель: земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности, земли иного специального на-

значения, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли лесного фонда, земли водного фонда, земли запаса.

Сочетание видов использования земельных ресурсов Российской Федерации на межселенных территориях в виде категорий земель и в границах населенных пунктов в виде территориальных зон позволяет вести планирование и осуществлять развитие и обновление материальной базы основных фондов страны на правовой основе при государственном контроле допустимости и целесообразности размещения различных по назначению объектов капитального строительства.

Физические размеры территории поселений и городских округов составляют многие сотни квадратных километров, что неизмеримо больше, чем собственно территории населенных пунктов, относящихся к данным поселениям и городским округам. Поэтому при функциональном зонировании территории этих муниципальных образований неизбежно появляются зоны земель лесного, водного фондов, сельскохозяйственных угодий и иных категорий земель, занимающих пространство между населенными пунктами, и зоны жилого, общественно-делового, производственного, инженерно-транспортного, рекреационного, специального и иного назначения, объединенные границами населенных пунктов и относящиеся к этой категории земель.

Таким образом, распределение земельных ресурсов страны по видам преимущественного использования является необходимой задачей обоснования размещения объектов капитального строительства того или иного назначения, соответствующего виду допускаемой функциональности использования территории. Следовательно, функциональное зонирование территории, как собственно населенных пунктов, так и муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов), а, следовательно, и субъектов Российской Федерации, в целом, становится одним из результатов подготовки документов стратегического территориального планирования для каждого из указанных уровней административно-территориального деления.

При этом масштаб графического отображения функционального зонирования территории каждого таксономического ряда административных образований определяет содержание документов территориального планирования. В схемах территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации может быть показано целесообразное природохозяйственное зонирование территории. В схемах территориального планирования муниципальных районов и в генеральных планах поселений и городских округов отображаются категории земель на межселенных территориях и функциональные зоны (подзоны) территорий населенных пунктов как для застроенных и сохраняемых свободных территорий, так и для территорий предполагаемой застройки и (или) территорий для иных видов градостроительного освоения.

Последовательная детализация видов хозяйственного и градостроительного использования территориальных ресурсов страны, как обоснование размещения и обновления материальной базы ее социально-экономического развития, через размещение новых и реконструкцию существующих объектов капитального строительства, выступает в качестве единообразной общей задачи подготовки документов территориального планирования и планировки территории, содержание которых раскрыто в соответствующих главах Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Однако переход от документов территориального планирования к документации по планировке и межеванию территории не может быть осуществлен без достаточных правовых обоснований землепользования. Этой цели служит градостроительное зонирование всей территории населенного пункта, но которое может осуществляться последовательно на отдельные части этой территории по мере необходимости и достижения ясного представления в сроках и объемах реализации инвестиционно-строительных программ, выте-

кающих из муниципальных, региональных и федеральных долгосрочных, среднесрочных и текущих планов социально-экономического развития. Градостроительное зонирование населенных мест и их частей представляется в виде карт распределения территориальных зон (подзон) в границах соответствующих по назначению функциональных зон генерального плана, и в которых во взаимодействии размещаемых в этих территориальных зонах объектов капитального строительства обеспечиваются условия для их устойчивого функционирования, в том числе объектов социальных, инженерных и транспортных систем данной функциональной зоны (подзоны).

Состав формируемых в том или ином населенном пункте территориальных зон и содержание градостроительных регламентов земельных участков, объединенных данной территориальной зоной, могут устанавливаться либо в процессе подготовки генерального плана муниципального образования в виде общей части правил землепользования и застройки, дополняющей положения генерального плана о территориальном планировании, либо в качестве отдельного документа, утверждаемого специальным нормативным правовым актом местного самоуправления.

Основанием для подготовки градостроительных регламентов и определения состава территориальных зон муниципального образования служат местные (региональные) нормативы градостроительного проектирования и положения о градостроительном зонировании Градостроительного и Земельного кодексов Российской Федерации.

Локализация территориальных зон в границах населенного пункта может быть выполнена с достаточной степенью достоверности и учета конкретной градостроительной ситуации только в условиях сформированной функционально-планировочной структуры территории данного населенного пункта, которая в свою очередь является результатом серии последовательных разработок смежных проектов планировки частей муниципального образования.

Выявленные зависимости целей и результатов подготовки и содержания документов, регулирующих инвестиционно-градостроительную деятельность и земельно-имущественные отношения в административно-территориальных образованиях Российской Федерации, позволяют сформировать достаточно простую систему проектно-правового обеспечения градостроительной деятельности. Эта система базируется на целеполагающих стратегических разработках программ и планов социально-экономического развития, конкретизируется в условиях учета региональных и местных особенностей природопользования и сложившейся градостроительной ситуации и завершается подготовкой и утверждением градостроительных планов земельных участков, составляющих легитимную основу проектирования и строительства объектов различного назначения.

Система проектно-правового обеспечения градостроительной деятельности предполагает первостепенность и высокую степень социальной, экономической и экологической обоснованности планировочных и архитектурно-композиционных решений последовательного формирования благоприятных и стабильных средовых условий жизнедеятельности человека на урбанизированных и неурбанизированных территориях Российской Федерации.

СТРУКТУРА ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

С.Д. Митягин

Основой землеустройства в Российской Федерации являются земельные (кадастровые) участки жилого, общественно-делового, рекреационно-досугового, производственного, транспортно-логистического, коммунально-складского, инженерного, сельскохозяйственного, природоохранного, лесного и лесовосстановительного назначения, а также участки водопользования, полученные в процессе межевания территорий и акваторий.

Земельные участки одного предназначения формируют территориальные зоны соответствующего вида использования (назначения): жилого, общественно-делового, рекреационно-досугового, производственного, транспортно-логистического, коммунально-складского, инженерного, специального, сельскохозяйственного, природоохранного, лесного и лесовосстановительного назначения, зоны водопользования.

Территориальные зоны основного и обеспечивающего (вспомогательного) назначения образуют строительные, сельскохозяйственные, лесные и водные (кадастровые) кварталы, выделенные «красными линиями», территории общего пользования коммуникационными сетями техногенного и природного генезиса, предназначенные для трасс линейных объектов федерального, регионального и местного значения.

Строительные, сельскохозяйственные, лесные и водные (кадастровые) кварталы разного основного и дополнительного назначения объединяются в функциональные зоны преимущественного жилого, общественно-делового, рекреационно-досугового, производственного, транспортно-логистического, коммунально-складского, инженерного, специального, сельскохозяйственного, природоохранного, лесного и лесовосстановительного назначения, морской (водной) деятельности, выделяемые «красными линиями» коммуникационных сетей как кадастровые массивы.

Функциональные зоны различного назначения составляют территории (земли) муниципальных образований: поселений, городских округов и муниципальных районов. Состав, назначение и параметры использования территорий функциональных зон обеспечивают условия устойчивого и сбалансированного развития муниципальных образований, в совокупности формируют их административные границы и образуют кадастровые районы.

Земли муниципальных образований без пропусков и положений образуют территории субъектов Российской Федерации в составе федеральных (кадастровых) округов, включая земли внутренних и территориальных морей Российской Федерации от линии берега до государственной границы страны.

Казалось бы, что логика построения такой структуры землеустройства федеративного государства должна точно соответствовать конституционному устройству страны, теории и практике регулирования имущественных отношений. Тем не менее простота и ясность этой системы не отражают многообразие и сложность реального функционирования как норм права, так и правил землепользования и застройки земельных участков, не определяют в полном объеме состава полномочий субъектов градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений.

Наиболее сложные и порой драматические ситуации возникают в процессе изменения границ и назначения, а также учета взаимовлияния соседних или близкорасположенных земельных участков. Это связано с тем, что в системе государственной власти федерального и регионального уровней и местного самоуправления нет иерархической структуры управления, распределения и перераспределения земельных ресурсов. Отраслевая струк-

тура управления сферами национального хозяйства делает трудно реализуемой схему изменения землеустройства и территориального распределения властных полномочий. Заложенные в Градостроительный кодекс Российской Федерации норма и условия возможного изъятия земельных участков и изменения границ земельной собственности реально не работают, ни в виде административных решений, ни в виде судебных актов, ни в виде договорных отношений. Причиной такого наложения является возврат к частной собственности на землю, которая сегодня выступает в роли «священной коровы», которую нельзя безнаказанно даже трогать. В результате вопросы рационального и экологически обоснованного землеустройства в реальной плоскости даже не ставятся ни в одном из нормативно-правовых как государственных, так и муниципальных документов.

Вся градостроительная деятельность практически сведена к размещению объектов капитального строительства федерального, регионального и муниципального значения, в том числе так называемых линейных объектов, при трассировке которых, как правило, возникают межотраслевые трения в управляющих структурах.

Сложнейшие бюрократические процедуры протекают при согласовании инвестиционных намерений и проектной документации на включение в территории поселений, городских округов земель лесного, водного фондов, сельскохозяйственных угодий в целях развития земель промышленности, энергетики и транспорта, рекреационного и специального назначения. В этом процессе документы территориального использования не являются обоснованием для изменения границ населенных пунктов. Такая роль отведена исключительно принятым ранее административным решениям, содержание которых не прорабатывается с позиций оптимизации пространственной организации природопользования на локальном, муниципальном и региональном, а также на федеральном уровнях. Ландшафтный план территории существует только в ранге научных исследований и абсолютно необязательных разработок, выполняемых по отраслевой линии региональных институтов географии АН РФ, хотя именно этот вид научных обоснований в сочетании со стратегиями и долгосрочными программами социально-экономического развития административно-территориальных образований мог бы рассматриваться в качестве обосновывающих материалов для схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и генеральных планов поселений и городских округов.

Очевидно, что именно эти документы, а не предложения заинтересованных лиц, как это сформулировано в Градостроительном кодексе Российской Федерации, должны быть закреплены в правовом поле подготовки документов территориального планирования. Через ландшафтный план территории в рамках территориального планирования необходимо рассматривать возможность конкретной «привязки» тех или иных территорий и объектов капитального строительства, предполагаемых стратегическими документами социально-экономического развития, к муниципальному району, поселению или городскому округу, установить их экологически допустимые параметры и архитектурно-планировочные формы. Только в этом случае документы территориального планирования вернут себе потерянную роль схем и проектов районной планировки, генеральных планов городов и населенных пунктов, как документов, обеспечивающих условия устойчивого и сбалансированного развития муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, приобретут вновь исторически присущее им значение научно-исследовательского и проектного обоснования подготовки системы последовательно составляемых текущих адресных планов строительства объектов федерального, регионального и местного значения в каждом муниципальном образовании и которые, в свою очередь, определяют этапность и сроки разработки доку-

ментации по планировке, межеванию и застройке территории, выполнения проектной и рабочей документации на строительство.

Завершение цикла подготовки предпроектных обоснований для размещения объектов капитального строительства и необходимой трансформации землеустройства в реальных условиях функционального использования территорий населенных мест и назначения сложившейся застройки требует применения специальных нормативно-правовых инструментов регулирования инвестиционно-строительной деятельности, которые позволяют обеспечить необходимые условия размещения и строительства объектов при сохранении статуса, параметров и конфигурации земельных участков. Эти инструменты Градостроительный кодекс Российской Федерации определил как установление зон с особыми условиями использования территории. В состав таких зон могут быть отнесены любые зоны, ограничивающие права владельцев по использованию всего или части земельного участка. Эти зоны носят публичный или частный характер. В Земельном кодексе Российской Федерации они выступают как публичные или частные сервитуты.

Публичные зоны ограничений имущественных прав устанавливаются органами местного самоуправления в общественных интересах. Это могут быть любые зоны охраны или защиты каких-либо объектов, в том числе и природных. Частные зоны ограничений устанавливаются по соглашению заинтересованных сторон. Зоны ограничений землепользования могут быть установлены или сняты по решению суда. В зонах ограничений действует согласованный для данной зоны режим хозяйственной деятельности и (или) градостроительный регламент, определяющий допустимые или недопустимые в этой зоне виды и параметры строительства. Сохранение содержания режимов и регламентов во времени может быть обеспечено владельцем земельного участка на компенсационной основе или добровольно.

Подготовка предложений по установлению зон ограничений является неотъемлемой частью территориального планирования, планировки, градостроительного зонирования и межевания территории. Она связана с назначением сохраняемых или планируемых объектов строительства или видами использования земельных участков как в пределах населенных мест, так и вне их. Содержание режимов и регламентов, ограничивающих хозяйственную и градостроительную деятельность на конкретных земельных участках, зависит и определяется статусом, назначением и (или) видом использования, условиями функционирования природного или строительного объекта, в интересах которого эти режимы и регламенты устанавливаются.

В результате градостроительной и землеустроительной деятельности получаемые кадастровые земельные участки и их производные элементы функционально-планировочной структуры территории населенных мест (поселений и городских округов), муниципальных районов накладываются на ландшафтные планы соответствующих масштабов и территориального охвата, с помощью которых и на основе природных площадных и линейных элементов формируется общий плановый рисунок территории, состоящий из сочетания природного, в том числе измененного и антропогенного каркасов, в площадных ячейках которых, размежеванных на отдельные участки, образуются по мере необходимости зоны с особыми условиями использования территории. При этом границы административных образований действительно могут получить природную и природохозяйственную обоснованность, которые в условиях комплексного анализа естественных условий и социально-экономических (градостроительных) факторов имеют потенциал значительного снижения экологических рисков планируемого и осуществляемого природопользования, а значит и обеспечения условий устойчивого социально-экономического и экологически допустимого развития.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО НАСЕЛЕННЫХ МЕСТ

Несмотря на то, что Градостроительный кодекс Российской Федерации в своей первой статье с самого начала, казалось бы, определил Градостроительную деятельность как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, но анализ этого определения свидетельствует, что градостроительная деятельность в нем представлена изнутри, из содержания деятельности, и совершенно не определена исходя из ее роли в жизни общества, во взаимодействии с другими общественными институтами.

Реальная же роль градостроительной деятельности в истории человечества определяется вовсе не ее составными частями, а теми последствиями для жизнеустройства людей, которые либо благодаря, либо вопреки формируются в результате осуществления прогноз-но-планировочной, проектной и конкретно строительной деятельности на территории.

Поэтому градостроительная деятельность есть осознанная или стихийная, но организованная коллективная работа индивидов по преобразованию окружающей среды и созданию благоприятных материально-пространственных условий для осуществления бытовых, трудовых и рекреационных потребностей существующего и (или) ожидаемого населения.

Технологический прогресс, энерговооруженность и особенности природопользования, климатические и географические условия приносят в формы градостроительной деятельности свою специфику как по месту осуществления, так и по историческому времени. Именно отсюда исходят уникальные характерные признаки градостроительства разных исторических периодов, разных стран, континентов, народов.

Однако, несомненно, общей чертой градостроительной деятельности на земном шаре в ее историческом аспекте является социальная сущность градостроительства. Если здание еще можно представить как продукт труда одного человека, то поселение или серьезную ирригационную систему в таком качестве вообразить невозможно. В то же время степень организованности общества определяет стихийную или осознанную формы градостроительной деятельности.

Стихийная форма градостроительства проявляется в виде произвольного строительства различных объектов и трансформации земной поверхности и окружающей среды без какого-либо согласования своих действий с соседями (самострой).

Осознанная форма градостроительства всегда связывается с высокой степенью организации общества. Прежде всего это самоорганизация в виде государства. Можно утверждать, что градостроительство как целенаправленная деятельность человеческих сообществ появилась одновременно с зарождением государственности как формы самоуправления общества. Градостроительная деятельность с момента своего зарождения и вычленения из праархитектуры древнего мира нуждалась в таком объеме материальных и трудовых ресурсов, какой могло предоставить только высокоорганизованное и централизованное общество. Все примеры памятников градостроительного искусства разных эпох однозначно свидетельствуют о том, что они появлялись только в случаях высокой концентрации рабочей силы, при наличии единого замысла или проекта и при использовании экономической мощи государственной власти для осуществления многообъектных, но функционально взаимосвязанных градостроительных комплексов. Таким образом, сте-

пень цивилизованности народов в исторических периодах определялась степенью профессионального градостроительного мастерства и культуры.

Даже стихийное, народное градостроительство в виде постепенного создания поселений все равно приобретало черты некоторой упорядоченности, которые исходили из общих космологических построений божественного устройства жизни. При этом народное градостроительство, сохраняя и закрепляя в профессиональной культуре навыки рациональной и эстетически выразительной организации окружающего пространства, порождало методы и механизм эффективной градостроительной деятельности.

История градостроительства свидетельствует, что приобретаемый в разных географических зонах и в разное историческое время профессиональный опыт градостроительной деятельности под натиском обстоятельств мог исчезнуть на какой-то период, но затем всегда возрождался снова.

Главной чертой, объединяющей весь исторический опыт градостроительства, является структурирование хаоса индивидуальных пространственных потребностей в среду обитания организованных социумов. Процесс структурирования окружающей среды как следствие жизнедеятельности человечества мог идти либо организованно через социально-экономические механизмы государственности, либо самопроизвольно на основе минимизации усилий отдельных родовых коллективов по организации жизненной среды в конкретных природо-географических ситуациях. И в том, и в другом случаях структурирование пространства шло по функциональному признаку, выделялись, прежде всего, коммуникационные коридоры. Они могли складываться в сети постепенно, прирастая новыми элементами, по мере хозяйственного и политического освоения территорий новыми индивидуумами и родовыми группами, но могли формироваться совместными усилиями всего данного социума по определенному плану и с явной политико-экономической целью. Если первую ситуацию Ле Корбюзье описал – «Путь людей – путь ослов», справедливо отмечая, что тяжело нагруженный осел инстинктивно выбирает наименее энергетически затратный путь, путь более длинный, но зато более ровный и, таким образом, формируя тропу, а затем дорогу, повторяющую все изгибы рельефа, то вторую ситуацию он видел в энергии прямых линий как альтернативу прошлому, которую несет современная технологическая эпоха.

В любом случае формирование коммуникационных коридоров как стихийный, так и как плановый процесс требует общественного признания необходимости регулирования землепользования и распределения территорий по видам функционального назначения. Можно считать, что главным достижением градостроительства как социального института является выработка механизмов регулирования земельных отношений.

Профессиональная градостроительная деятельность использует целый арсенал линий регулирования. В современных условиях в их состав входят: административные границы всех рангов, включая городские и поселковые черты, красные линии, границы земельных участков, границы охраняемых и иных специальных, в том числе технических зон, зон с особыми условиями использования территорий, линии застройки, документально зафиксированные природные границы.

Все линии регулирования устанавливаются и соответственно изменяются с помощью нормативно-правовых актов государственного или муниципального уровня, издаваемых в пределах полномочий органов власти и местного самоуправления.

Все виды линий градостроительного регулирования присутствуют на графических материалах либо отображающих, либо обосновывающих решения по землеустройству и формированию недвижимых имущественных комплексов.

Линии градостроительного регулирования, материализуемые в виде границ размещения зданий, сооружений и иных объектов капитального строительства, служат целям реа-

лизации градостроительной политики. С их помощью устанавливается необходимый порядок пространственной организации застройки и инженерного оборудования территорий населенных мест, резервируются участки для последующего строительства.

Для практических целей организации и размещения объектов капитального строительства особенно высоко значение красных линий, линий застройки и границ земельных участков. Эти линии являются не только самостоятельными регуляторами, но почти всегда дублируют административные и природные границы и границы зон с особыми условиями использования территории. Следовательно, весь перечень линий регулирования градостроительной деятельности можно свести по существу к двум категориям: границам земельных участков и линиям регулирования застройки. С помощью этих линий достигаются основные цели градостроительной политики: рациональная структура землепользования – комбинация земельных участков различного назначения и объемно-пространственная композиция застройки – конфигуративный рисунок открытых пространств и построение силуэта коммуникационных коридоров.

Общим механизмом обеспечения указанных целей градостроительной политики является построение сети красных линий, с помощью которых формируются все элементы планировочной структуры населенного места, независимо от того, предназначены ли они для застройки или нет.

Таким образом, построение сети красных линий в пределах территории населенного места является частным случаем ее укрупненного межевания на зоны сети коммуникационного каркаса и зоны ячеистых элементов планировочной структуры различного функционального назначения.

Как частный случай укрупненного межевания, построение сети красных линий должно осуществляться сплошным образом на всю территорию населенного места. При этом каждый исторический период развития населенного места характеризуется своей плотностью сети красных линий коммуникационного каркаса. Данный показатель может изменяться в большую или меньшую сторону в зависимости от динамики территориального роста населенных мест, социальной организации бытового уклада населения, энергооборуженности и технической оснащенности коммунального хозяйства и транспорта.

Решая двуединую задачу формирования планировочной структуры населенного места, построение сети красных линий особо выделяет территории, которые предназначены для обустройства транспортных и инженерных магистралей, обслуживающих весь социум, то есть территории общего пользования. Здесь важно отметить, что зоны прохождения магистральных инженерных сетей – технические охранные зоны, а также охранные зоны природных объектов – по своему технологическому содержанию не могут являться зонами открытого доступа, которыми может беспрепятственно пользоваться неограниченный круг лиц. Таким образом, выделяя внутри коммуникационного каркаса населенного места территории, отличающиеся по условиям доступа и пользования, происходит его разделение на отдельные участки и имущественные комплексы, имеющие как минимум разную балансовую принадлежность, а как максимум – разные формы собственности, в том числе федеральную, региональную и местную.

Возможность выделения земельных участков внутри красных линий, образующих территории общего пользования, свидетельствует о целесообразности единого подхода к землеустройству территории любых элементов планировочной структуры населенных мест. Каждый элемент планировочной структуры населенных мест независимо от его назначения может быть объектом межевания в границах красных линий, образующих этот элемент.

Отсюда следует, что красная линия является по факту границей (межой), отделяющей земельные участки разного правового статуса и назначения, и в этом качестве она не мо-

жет пересекать участки. Точность планового положения красной линии должна быть такой же, как и границ землеотводов. Однако выполнить это условие в реальной практике можно далеко не всегда. Связано это обстоятельство с технологическими особенностями установления красных линий и землеустройства.

Красные линии, вытекающие из проектов планировки территорий, разрабатываются в масштабе 1:2000. Они формируют и описывают одновременно несколько смежных элементов планировочной структуры населенных мест. Землеустройство, так же вытекающее из проектов планировки территорий, а иногда из факта землепользования, выполняется, как правило, в масштабе 1:500.

Различие в масштабах разработки документов и требований к начертанию линий градостроительного регулирования проявляется в принципиальном несовпадении полученных геометрических характеристик размеров и площадей элементов планировочной структуры населенных мест и суммы показателей составляющих их земельных участков. В то же время необходимость юридически однозначного закрепления параметров имущественного комплекса за владельцем в распорядительном акте высшего исполнительного органа государственной власти или местного самоуправления требует точного совпадения этих количественных параметров во всех документах.

Если на территориях, где строительство осуществлялось во второй половине XX века и позднее с соблюдением градостроительных правил и с формированием особой резервной зоны между красной линией и линией застройки, можно добиться совпадения площадей суммы формируемых земельных участков с площадью элемента планировочной структуры, который они составляют, то на территориях исторической застройки, независимо от времени строительства отдельных зданий, где отсутствует подобная резервная зона и где красная линия при оформлении земельного участка в масштабе 1:500, как правило, описывает линию цоколя и отражает выступы и запады застройки, в проекте планировки в масштабе 1:2000 необходимого совпадения показателей достичь не удастся, в связи с тем, что красная линия и границы земельных участков в этом масштабе имеют более простую конфигурацию.

Однако если изменить традиционное положение красной линии, переместив ее с внутренней границы тротуара на границу проезжей части или магистрали, формируя таким образом особый земельный участок, между проезжей частью улиц или местных проездов и границами земельных участков (линией застройки), который обеспечивает условия доступа к земельным участкам зданий и сооружений, расположенных внутри элемента планировочной структуры территории населенного места, и распространить это решение в целях единообразия правил установления красных линий на территории нового градостроительного освоения, то оно позволит не только снять данный технический конфликт, но и использовать установленные вновь красные линии в качестве границ, разделяющих территорию населенного места по балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности между предприятиями и организациями дорожного и коммунального хозяйства населенного места с одной стороны и владельцами имущественных комплексов — с другой.

Такое распределение территории населенного места между юридическими и физическими лицами без пропусков и наложений поставит всю хозяйственную и управленческую деятельность административно-территориального образования на единую кадастровую платформу. На эту же платформу ложится система регистрации имущественных отношений, организация и ведение статистического учета, налогообложение, планирование социально-экономического развития, организация инженерно-транспортной инфраструктуры, культурно-бытового, торгового и медицинского обслуживания населения, деятельность по обеспечению правопорядка, организация воспитательно-образовательной системы,

экологический контроль и природоохранная деятельность, планирование и осуществление инвестиционных намерений и строительство, ведение бюджетной политики.

Следует особенно подчеркнуть, что вся территория государства с помощью административного деления и хозяйственного землепользования делится, в конечном счете, на земельные участки без остатков и наложений. Группировка земельных участков осуществляется по территориальному признаку административного устройства страны на базе иерархии линий регулирования градостроительной деятельности, совмещенной с линиями административного и землехозяйственного деления.

Таким образом, шкала таксономического деления строится по мере увеличения выделяемых территорий в следующем порядке:

- границы земельных участков с линиями отступа застройки;
- границы элементов планировочной структуры населенного места (красные линии);
- административные границы муниципальных образований (поселковые и городские черты, границы муниципальных районов);
- административные границы субъектов Российской Федерации;
- административные границы федеральных округов;
- границы государства.

Рассматривая границу земельного участка как базовый элемент системы линий градостроительного регулирования в конкретной планировочной ситуации, можно зафиксировать факты их пересечения некоторыми отраслевыми линиями ограничения хозяйственной деятельности. Это могут быть границы разнообразных охранных зон и сервитутов, ограничивающих право пользования земельным участком и делящих этот участок на части, которые отличаются видами разрешенного использования. Такое деление участка не препятствует осуществлению прав собственности или распоряжения, но ограничивает эти права в пространстве и во времени. Таким образом, совсем не обязательно приводить границы земельных участков к отраслевым линиям регулирования хозяйственной деятельности и подчинять планировочную структуру населенного места различным ведомственным установкам. Отсюда следует, что отраслевые линии регулирования хозяйственной деятельности учитываются в градостроительстве, но не определяют землеустройство населенных мест, которое строится на базе объединения красными линиями земельных участков различного назначения в элементы планировочной структуры населенного места – включая коммуникационные коридоры, территории общего пользования и территории иных видов использования, в том числе предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения.

При этом необходимо учитывать, что объединенные красными линиями земельные участки различного назначения всегда формируют обособленные по площади элементы планировочной структуры населенного места. Поэтому красные линии должны иметь замкнутый контур как для участков, входящих в состав коммуникационных коридоров, так и для других элементов планировочной структуры. Сумма площадей элементов планировочной структуры, распределенных по назначению их использования, составляет баланс территории административного образования. Точно так же как строится территориальный баланс собственно элемента планировочной структуры населенного места из объединенных им земельных участков.

Такой подход к землеустройству населенных мест с преодолением структурных технических ошибок совмещения различных масштабных рядов графических материалов градостроительных и землеустроительных документов может обеспечивать необходимую однозначность и эффективность управления градостроительной деятельностью на всех уровнях административно-территориального устройства страны.

Некоторые термины и определения, используемые для связи градостроительной деятельности и землеустройства:

Вертикальное зонирование – архитектурно-градостроительный проектный прием, предполагающий различное функциональное использование подземного и надземного пространства, а также собственно земной поверхности. В случае применения приема вертикального зонирования при размещении объектов капитального строительства различного функционального назначения допускается формирование земельного участка (участков) комбинированного назначения, в том числе в границах территорий общего пользования и с пересечением красных линий.

Границы земельных участков – закрепленные на местности замкнутые контурные линии, выделяющие земельные участки как объекты имущественного права. Границы земельных участков устанавливаются с учетом размещения подземных частей объекта капитального строительства, а также выноса нависающих конструкций при высоте нависания менее 6 м.

Двор – часть земельного участка, на которой размещаются элементы благоустройства и инженерного обеспечения застройки. Двор формируется при периметральной застройке независимо от функционального назначения, размещенного(ых) объекта(ов) капитального строительства.

Земельный участок – наименьшая часть территории Санкт-Петербурга, прошедшая кадастровый учет и зарегистрированная как объект имущественного права, предназначенный для размещения объектов капитального строительства или иного использования, в том числе инженерных и транспортных коммуникаций, гидротехнических сооружений, объектов зеленого строительства, искусственных и естественных водных объектов, временных зданий и сооружений, обустройства памятных мест и объектов культурного наследия, особо охраняемых природных объектов.

Квартал – типологический топоним, обозначающий элемент планировочной структуры (поселения, городского округа) Санкт-Петербурга, кроме элементов улично-дорожной сети. Употребляется с идентификационным номером и названием планировочной зоны местоположения элементов планировочной структуры.

Пример: 5 квартал Западной части Васильевского острова,
Квартал 8А района Севернее улицы Новоселов.

Красные линии – закрепленные на местности замкнутые контурные линии, выделяющие территории общего пользования (открытого доступа), в том числе топонимические элементы улично-дорожной сети, площади, набережные, сады, бульвары, пешеходные зоны, проходы, формирующие разветвленную сеть пешеходных коммуникаций местного и районного назначения и не пересекающие кварталы любого функционального назначения кроме общественно-деловых кварталов и кварталов зеленого строительства (городских и районных парков, лесопарков). Красными линиями выделяются также земельные участки трасс прохождения линейных объектов: инженерных магистральных сетей, транспортных внеуличных коммуникаций, в том числе надземных и подземных. Красные линии этого типа могут выделять участки публичных сервитутов (охранных или технических зон) на территориях кварталов любого функционального назначения.

Линии градостроительного регулирования – линии регулирования градостроительной деятельности:

Административные границы (субъекта Российской Федерации – города Санкт-Петербурга; Административных районов Санкт-Петербурга, муниципальных образований Санкт-Петербурга; границ поселений в составе Санкт-Петербурга);
красные линии;
границы земельных участков;

линии отступов застройки от границ земельных участков, красных линий;
границы публичных и частных сервитутов;
границы функциональных и территориальных зон;
границы зон охраны объектов культурного наследия;
границы особо охраняемых природных объектов;
границы береговых полос водных объектов на участках свободного доступа;
границы водоохранных и иных защитных зон.

Микрорайон (жилой район, планировочный район) – структурно не выделяемая часть территории поселения городского округа, обозначающая зону обеспечения услугами какого-либо объекта культурно-бытового, торгового или иного повседневного, периодического, эпизодического обслуживания населения. Зоны обслуживания разных видов могут не совпадать, поэтому для идентификации на местности в качестве топонима термин «микрорайон» (жилой район, планировочный район) в условиях Санкт-Петербурга не используется. Может применяться только для расчета емкости (мощности) объектов обслуживания с учетом требований к их размещению и допустимых радиусов доступности, установленных федеральными стандартами и нормами. В Региональных нормах градостроительного проектирования Санкт-Петербурга применяются термины «квартал» (К), «муниципальное образование» (МО), «административный район» (АР), являющиеся установленными Законодательством Санкт-Петербурга структурными единицами административно-территориального устройства города.

Планировочная зона – часть территории (поселения, городского округа) Санкт-Петербурга, имеющая, как правило, историческое (устоявшееся и общеупотребляемое) топонимическое обозначение. Топоним планировочной зоны может использоваться в сочетании с термином «район».

Пример: район Полустрово, район Ржевка-Пороховые.

Территориальная зона – выделенная в Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга часть территории города в пределах функциональной зоны Генерального плана Санкт-Петербурга, группы кварталов (квартала), территория которых(ого) предназначена для единого основного функционального использования. Территориальная зона может подразделяться на подзоны размещения объектов капитального строительства основного разрешенного, условно-разрешенного и вспомогательного назначения. Границами территориальных зон могут служить границы функциональных зон, трасс линейных объектов, природные и административные границы.

Территории (земельные участки, группы земельных участков) – выделенные в составе кварталов застроенные, предназначенные для строительства и не застраиваемые земельные участки разного соответствующего назначению территориальной зоны функционального использования: жилого, общественно-делового, рекреационного, производственно-коммунального, инженерно-транспортного, санитарно-защитного, природоохранного и специального назначения, а также земельные участки с особыми условиями использования.

Территории общего пользования – территории открытого доступа (беспрепятственного пользования неограниченным кругом лиц), в том числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары, а также не режимные рекреационные территории. На территориях общего пользования допускается формирование земельных участков, назначение которых либо обеспечивает функционирование этих территорий, либо не противоречит ему. Использование территории общего пользования определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (города Санкт-Петербурга), муниципального образования в пределах их полномочий. На территории общего пользования гра-

достоительные регламенты не устанавливаются, допускается прокладка магистральных инженерных коммуникаций и сопутствующих объектов.

Территории общественного назначения – внутриквартальные (внутриплощадочные для объектов производственного назначения) земельные участки, предназначенные для размещения объектов повседневного обслуживания населения (трудящихся) и организации доступа к земельным участкам и объектам основного разрешенного, условно-разрешенного и вспомогательного назначения, прокладки распределительных инженерных коммуникаций и размещения сопутствующих объектов. К земельным участкам общественного назначения относятся участки детских дошкольных и школьных образовательных учреждений, объекты культурно-бытового, торгового и физкультурно-спортивного назначения, объектов хранения личного автотранспорта жителей (трудящихся), включая автомобили инвалидов, участки внутриквартальных (внутриплощадочных) подъездов и гостевых стоянок легкового и специального автотранспорта, пешеходных и велосипедных путей, обеспечивающих доступ населения (трудящихся) к участкам, объектам и сооружениям, участкам объектов зеленого строительства. Земельные участки общественного назначения входят в территориальный баланс кварталов, находятся в ведении соответствующих юридических лиц.

Функциональная зона – выделенная в Генеральном плане Санкт-Петербурга часть территории города, предназначенная для размещения кварталов (территориальных зон – групп кварталов) основного для функциональной зоны и вспомогательного (дополнительного) назначения.



Модель взаимодействия линии градостроительного регулирования

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО РОССИИ

С.Д. Митягин

Вся территория Российской Федерации подлежит кадастровому учету, базой которого служат отдельные земельные участки, иерархически структурированные в целях градостроительного регулирования строительной и хозяйственной деятельности в функциональные территории, территориальные и функциональные зоны, муниципальные образования и субъекты Российской Федерации.

Территория Российской Федерации согласно Конституции страны полностью делится между субъектами Российской Федерации и составляющими их муниципальными образованиями. Таким образом, территории муниципальных образований состоят из земель разных категорий (лесного, водного фондов, земель сельскохозяйственного назначения, земель поселений, межселенных территорий, земель специального назначения), разделяемых на отдельные участки, находящиеся в государственной, муниципальной, частной и совместной собственности физических и юридических лиц.

Собственники (балансодержатели) земельных участков в соответствии с действующим законодательством могут обладать статусом арендодателя и определять условия пользования земельным наделом.

По характеру пользования земельные участки могут быть либо открытого доступа – предназначенными для пользования неограниченным кругом лиц, либо ограниченного пользования – доступ к которым ограничен. Ограничения могут касаться либо состава пользователей, либо режима (времени, периода и оплаты) пользования.

Земельные участки открытого доступа определяются как земли общего пользования. Земли общего пользования могут входить в состав земель любых категорий.

Отнесение земельного участка к какой-либо категории земель определяет его назначение и возможные виды использования.

Границы земельных участков не должны пересекаться и определяются в процессе межевания территории. Сформированные земельные участки являются объектами кадастрового учета.

Земельные участки одного разрешенного вида использования могут объединяться с земельными участками дополнительного вида использования и составлять функциональную территорию. Минимальная величина функциональной территории по Градостроительному кодексу Российской Федерации соответствует земельному участку. В то же время земельные участки, части которых имеют разные виды использования, могут структурно состоять из разных функциональных территорий. В этом случае границы таких функциональных территорий подлежат кадастровому учету только в случае деления участка или назначения каких-либо ограничений использования.

Границы любых земельных участков независимо от вида использования и балансовой принадлежности имеют одинаковый правовой статус, охраняемый государством. Границы земельных участков могут изменяться и регистрироваться только в установленном государством порядке.

Земельные участки, имеющие один вид основного функционального использования, и земельные участки дополнительного назначения объединяются в функциональные территории в составе элементов планировочной структуры территории поселения.

На функциональные территории распространяются действия региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, устанавливающих минимальные расчетные показатели и требования к размещению объектов капитального строительства регионального и местного значения, обеспечивающих благоприятные условия жизнедея-

тельности населения, инженерного благоустройства и транспортного обслуживания территорий.

Функциональные территории, назначения которых дополняют друг друга, складываются в территориальные зоны жилого, общественно-делового, рекреационного, производственного, инженерного, транспортного, коммунального, сельскохозяйственного, специального и военного назначения, определяющего основное функциональное использование каждого элемента планировочной структуры поселения.

Комбинации взаимодополняющих территориальных зон, назначение которых не противоречит их совместному размещению, формируют функциональные зоны муниципального образования, отражаемые в документах территориального планирования (рис. 1, таблица 1).

Состав, размещение, величины и соотношение функциональных зон муниципального образования – жилых, общественно-деловых, производственных (промышленных и сельскохозяйственных), коммунальных, рекреационных, зон внешнего транспорта и зон специального назначения – обеспечивают условия устойчивого и безопасного развития муниципального образования, формируют с помощью инженерно-транспортных коммуникаций функционально-планировочную структуру его территории (рис. 2).

Разрабатываемая в целях обеспечения устойчивого развития территории муниципального образования документация по планировке территорий охватывает, как правило, часть какой-либо функциональной зоны, реже всю функциональную зону, и отражает соответствующий набор (состав) территориальных зон, вписываемых в иерархически структурированную решетку инженерно-транспортных коммуникаций.

Результатом этой операции становится выделение элементов планировочной структуры территории части муниципального образования, кварталов, в некоторых поселениях – микрорайонов, границы которых образуют массивы родственных функциональных территорий для их последующего межевания на отдельные земельные участки с разными условиями использования (рис. 3).

Таким образом, в пределах элемента планировочной структуры муниципального образования составляющие этот элемент земельные участки, в зависимости от их назначения, могут относиться к разным функциональным территориям и разным территориальным зонам, хотя наиболее простая ситуация, с точки зрения землеустройства, будет складываться в том случае, когда элемент планировочной структуры составляет одну территориальную зону и каждая функциональная территория в его структуре представлена незначительным количеством земельных участков (рис. 4).

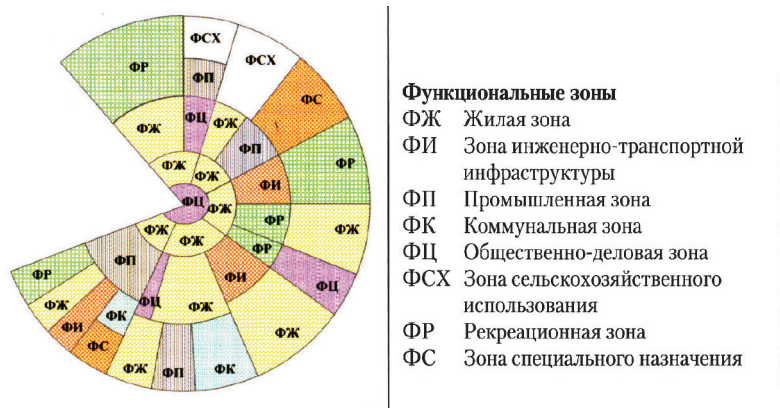


Рис. 1. Модель функциональной организации территории муниципального образования

Состав территориальных зон в элементах функционально-планировочной структуры Генерального плана

Таблица 1

№	Функционально-планировочная структура (функциональные зоны) Генерального плана	Состав территориальных зон градостроительного зонирования										
		ТЖ	ТОД	ТП	ТР	ТОТ	ТТ	ТСХ	ТС	ТК	ТВ	ТИ
1	Жилые зоны (ФЖ)	+	+	-	+	-	+	-	-	+	-	+
2	Промышленные зоны (ФП)	-	+	+	-	-	+	-	+	+	+	+
3	Общественно-деловые зоны (ФЦ)	+	+	-	+	-	+	-	-	-	+	+
4	Рекреационные зоны (ФР)	-	+	-	+	+	+	-	-	-	-	-
5	Зоны инженерно-транспортной инфраструктуры (городского и районного уровня) (ФИ)	-	+	+	-	-	+	-	+	+	-	+
6	Коммунальные зоны городского и районного уровня (ФК)	-	-	+	-	-	+	-	+	+	+	+
7	Зоны сельскохозяйственного использования (ФСХ)	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	-
8	Зоны специального назначения (ФС)	-	-	+	-	-	+	+	+	+	+	+

Условные обозначения: + допустимое сочетание; – недопустимое сочетание. Назначение территориальных зон смотри на рис. 2.

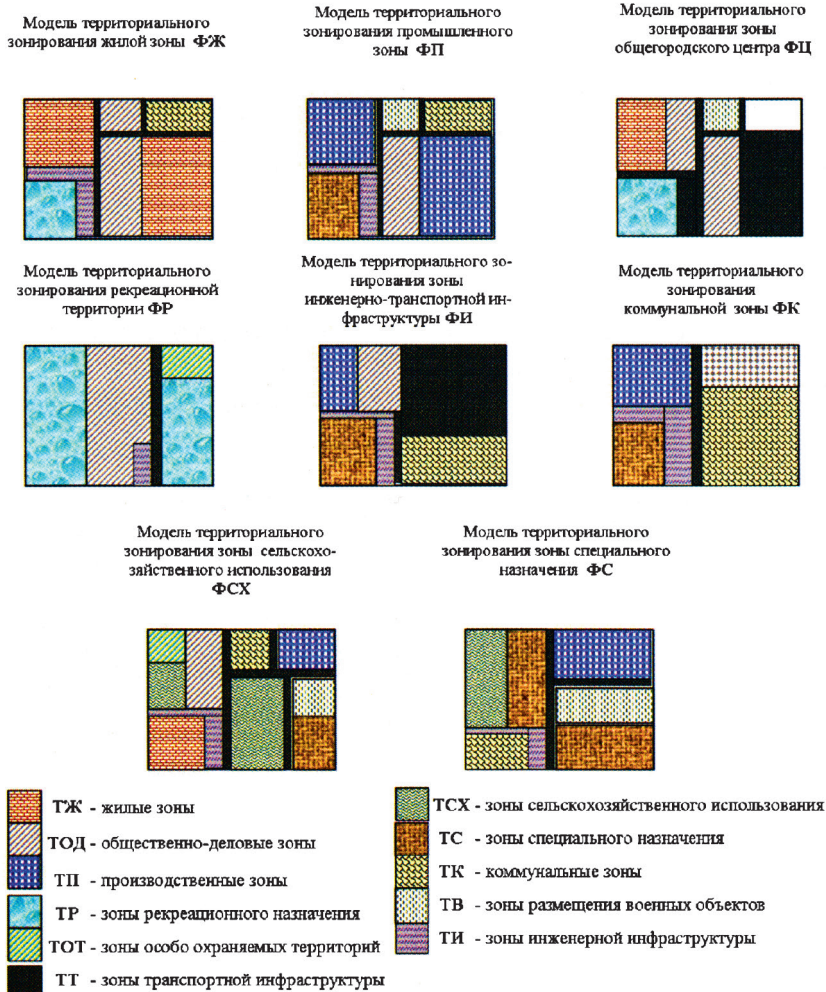


Рис. 2. Модели территориального зонирования функциональных зон муниципального образования

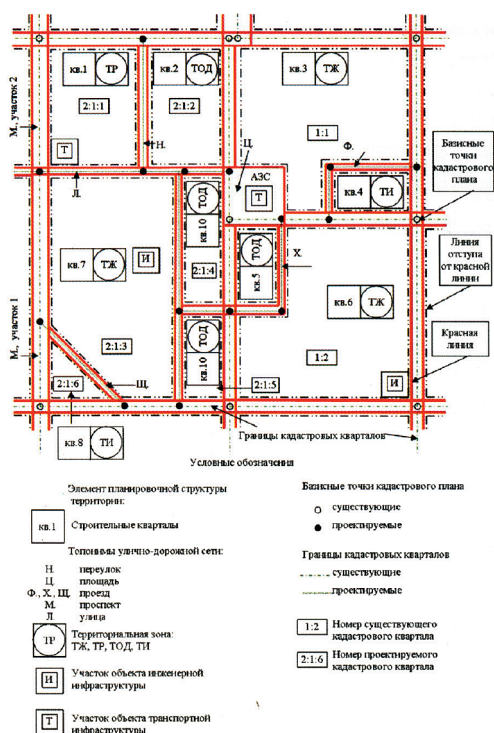


Рис. 3. Модель проекта планировки территории муниципального образования

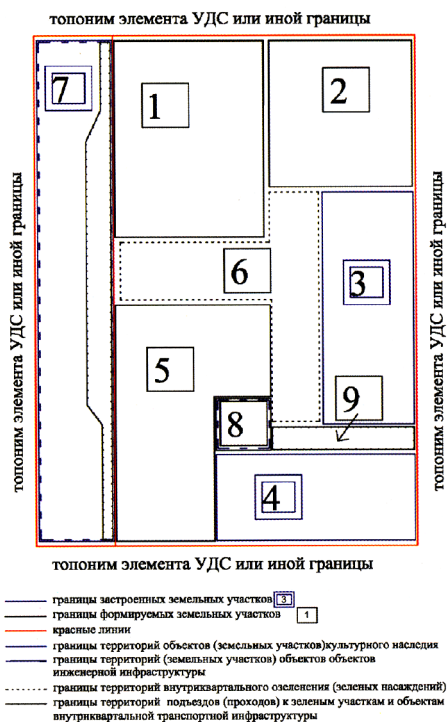


Рис. 4. Модель проекта межевания территории квартала

Учитывая распределение земельных наделов по видам собственности и условиям доступа населения, в составе любого элемента планировочной структуры муниципального образования могут быть выделены земельные участки общего пользования, находящиеся на балансовом учете государственных (федеральных и региональных) и муниципальных предприятий и организаций, а также земельные участки, предоставленные и (или) планируемые для предоставления физическим и юридическим лицам в целях строительного или иного хозяйственного освоения, в том числе участки коллективного пользования (подъезды, площадки отдыха, игровые, спортивные и хозяйственные площадки, участки зеленых насаждений), предоставленные объединениям собственников недвижимого имущества, расположенного в границах элемента планировочной структуры поселения.

В целях выделения территорий как совокупности земельных участков, необходимых для обеспечения условий устойчивого функционирования национальной экономики и обеспечения условий жизнедеятельности населения страны, Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет институт красных линий, статус которых определяют границы, описывающие или определяющие земельные участки общего пользования (как правило, некоторые участки зеленых насаждений и береговых полос) и размещения линейных объектов инженерной и транспортной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения. Выделенные красными линиями территории рекреационной и инженерно-транспортной инфраструктуры должны составлять минимально достаточный для рекреационного и инженерно-транспортного обеспечения территории планировочный каркас муниципального образования.

Следует иметь в виду, что красные линии сегодня, согласно определению, данному Градостроительным кодексом Российской Федерации, – это не границы кварталов (элементов планировочной структуры), как это было ранее, а фактически границы земельных участков, подлежащих и не подлежащих приватизации. В этом качестве красные линии могут свободно пересекать границы кварталов, вырезать из массива земельных участков отдельные земельные наделы специального назначения. Красные линии земель общего пользования и линейных объектов коммуникационной структуры поселения устанавливаются на основе утвержденных проектов планировки территории, где учитываются и уточняются местоположения определенных документами территориального планирования (генеральными планами поселений и генеральными отраслевыми схемами развития социальной, рекреационной, инженерной и транспортной инфраструктур) объектов соответствующего назначения. В большинстве случаев красные линии могут совпадать с границами элементов планировочной структуры.

Земельные участки государственной и муниципальной собственности могут быть предоставлены разным организациям и предприятиям естественных монополий для размещения линейных объектов и объектов производственной инфраструктуры. Это значит, что выделенные красными линиями территориальные зоны инженерно-транспортных коммуникаций должны быть разделены на отдельные земельные участки размещения объектов капитального строительства (в том числе линейных) разной балансовой принадлежности. Все земельные участки должны иметь замкнутый контур границ и точную площадь. Эти условия достигаются в проектах межевания территорий. Линейные участки территориальной зоны инженерно-транспортных коммуникаций выделяются замкнутыми красными линиями в проектах планировки территории функциональной зоны или ее части.

Таким образом, каждый отдельный земельный участок является важной составляющей общей структуры, создаваемой в целях градостроительного регулирования строительной и хозяйственной деятельности на территории Российской Федерации.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЛИНИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В СХЕМАХ И ПРОЕКТАХ ПЛАНИРОВОЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Практика разработки, согласования и утверждения градостроительной документации показывает, что с введением Градостроительного, Земельного, Водного и Лесного кодексов, законов о местном самоуправлении и у проектировщиков, и у специалистов уполномоченных органов всех уровней управления, а также у работников согласующих и надзорных организаций выявилась тенденция различного толкования и использования положений этих документов относительно планировочной организации территорий субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, поселений и городских округов. Очевидно, необходимо прояснить вопрос землеустройства в градостроительной деятельности с позиций современного законодательства.

Поскольку все земельные отношения вытекают из форм собственности, полномочий по распоряжению и видов использования земель, необходимо признать, что вся территория Российской Федерации в итоге после проведения операций по межеванию будет представлять собой совокупность земельных участков, входящих в территориальные объединения земель различного предназначения в виде категорий земель. Главное деление земель с позиций градостроительства и административно-территориального устройства страны заключается в выделении земель поселений и межселенных территорий, при этом на межселенных территориях могут быть земли поселений, а на землях поселений – межселенные территории.

Таким образом, в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации должно обосновываться отнесение земельных ресурсов к землям различных категорий согласно их существующему или планируемому назначению. Для субъектов Российской Федерации с высокой степенью урбанизированности и градостроительной освоенности территории, где плотность сельского населения выше средней по стране, межселенные территории как специальная группировка не выделяются, поскольку в этих условиях земли поселений покрывают всю территорию субъекта Российской Федерации целиком.

Следовательно, в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации с высокой степенью градостроительной освоенности организация земельных ресурсов связывается с их распределением по категориям земель на земли лесного, водного фондов, сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов и находящиеся вне земель населенных пунктов земли промышленности, энергетики и транспорта, земли специального назначения, земли обороны и безопасности, земли для обеспечения космической деятельности, связи и информатики, телевидения и радиовещания, земли особо охраняемых территорий федерального и регионального значения.

В схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации с низкой степенью градостроительной освоенности территории дополнительно выделяются земли поселений и межселенные территории.

Аналогично происходит деление территории муниципальных районов, если в их составе присутствуют межселенные территории, установленные в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации.

На схемах территориального планирования муниципальных районов согласно статье 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации должны быть показаны земли, необходимые для осуществления полномочий местного самоуправления муниципального района, в том числе территории, расположенные как в границах поселений, так и вне этих границ, на межселенных территориях. Очевидно, что на схемах территориального планирования муниципальных районов также должны быть отображены земли, градостроительно освоенные или планируемые и резервируемые для государственных нужд, и зоны размещения объектов федерального и регионального значения.

Таким образом, в схемах территориального планирования муниципальных районов земли разных категорий, установленные в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации, делятся на функциональные зоны согласно их основному предназначению в целях размещения объектов федерального, регионального и местного значения данного муниципального района.

Тема функционального зонирования с этого уровня становится важнейшим вопросом разработки градостроительной документации: генеральных планов поселений и генеральных планов городских округов. В документах в соответствии со статьей 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации одновременно присутствуют границы различных категорий и границы функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон, что означает существующее или планируемое распределение земельных ресурсов между видами использования земельных участков и зон размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения. Существующее распределение земель муниципального образования по категориям их целевого назначения отображается на схемах современного использования территории, а предлагаемое функциональное зонирование и предложения по изменению категорий земель – на проектных планах. В целях обоснования предлагаемых мероприятий по территориальному планированию поселений, городских округов Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает отражение в генеральных планах системы ограничений, вытекающих из схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, в том числе дислокации зон охраняемых территорий, опасных зон и зон с особыми условиями использования территории, результатов инженерных изысканий.

Дальнейшая детализация планировочной организации и застройки поселений, городских округов осуществляется в процессе градостроительного зонирования и планировки территорий.

Территориальные зоны, установленные в результате градостроительного зонирования в границах функциональных зон генеральных планов поселений, городских округов, объединяют земельные участки, обеспечивающие при совместном использовании формирование условий устойчивого и стабильного развития соответствующих частей поселения, городских округов. Это определяет функциональное содержание территориальных зон и их размещение в границах муниципального образования, условия выделения и связанности между собой, состав, параметры и виды разрешенного использования земельных участков, входящих в состав территориальных зон. При этой комбинации территориальных зон различных основных и вспомогательных видов использования в границах функциональных зон должны содержаться сбалансированные структуры земельных участков по их назначению, отвечающие характеру каждой функциональной зоны.

Процесс выделения территориальных зон как элементов планировочной структуры территории поселения, городского округа связан с соответствующим делением функциональных зон полосами отвода (отчуждения) земель для линейных объектов любого генезиса, в том числе природного.

Схема распределения категорий земель
в составе земель поселений

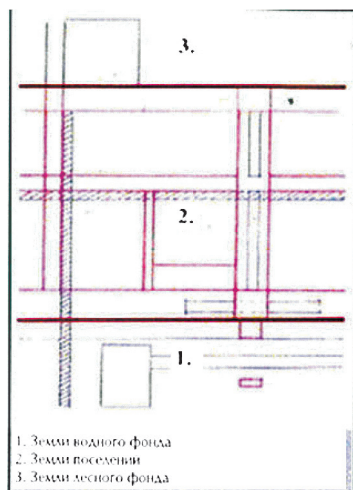
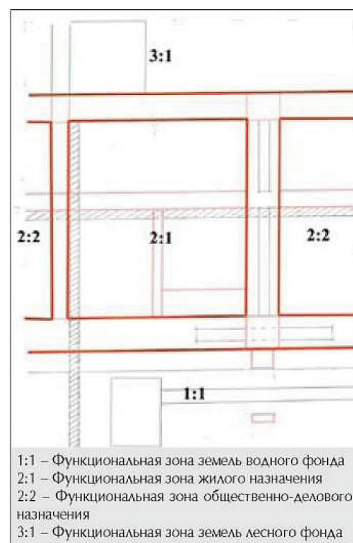


Схема функционального зонирования
в составе земель поселений



В свою очередь структуризация территориальных зон предполагает их деление на кварталы, назначение которых должно отвечать задачам обеспечения организации нормальных условий функционирования каждой территориальной зоны как целого образования. Эти задачи решаются в проектах планировки территории.

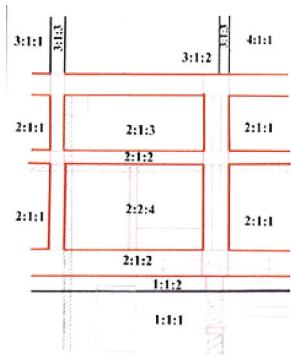
Следовательно, при выделении в составе территориальных зон кварталов как более средством государственного контроля градостроительной деятельности на уровне отдельных земельных участков становятся не только специальные линии, положение которых фиксируется в градостроительной и землеустроительной документации, но и границы зон с особыми условиями использования территории, вытекающие из документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Таким образом, на уровне разработки документации по планировке территории завершается формирование планового рисунка территории, ее деления на иерархически организованные элементы планировочной структуры соответствующего муниципального образования или субъекта Российской Федерации. Последовательность установления линий градостроительного регулирования землепользования на землях поселений представлена на схемах.

Содержание линий регулирования градостроительной деятельности в градостроительных материалах планировочной документации распределяется следующим образом:

- в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации отображаются существующие, изменяемые и вновь устанавливаемые: границы земель различных категорий, линии трасс и границы полос отвода линейных коммуникаций федерального и регионального значения, границы иных ограничений градостроительной деятельности, установленные и устанавливаемые в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством;
- в схемах территориального планирования муниципальных районов субъектов Российской Федерации, кроме существующих, изменяемых и вновь устанавливаемых линий градостроительного регулирования, переходящих в данную схему из схемы территори-

Схема территориальных зон земель поселений



- 1:1:1 – территориальная зона акватории
- 1:1:2 – территориальная зона береговой полосы
- 2:1:1 – территориальная зона жилого назначения
- 2:1:2 – территориальная зона улично-дорожной сети
- 2:1:3 – территориальная зона рекреационного назначения
- 2:2:4 – территориальная зона общественно-делового назначения
- 3:1:1 – территориальная зона защитных лесов
- 3:1:2 – территориальная зона лесов и лесопарков
- 3:1:3 – территориальная зона элементов лесного устройства
- 4:1:1 – территориальная зона сельскохозяйственного назначения

Схема квартального деления земель поселений



- 3:1:1:1; 3:1:2:2 – лесные кварталы
- 2:1:1:3; 2:1:1:5; 2:1:1:6; 2:2:4:7; 2:1:1:9 – кварталами жилого назначения
- 2:1:3:4 – квартал рекреационного назначения
- 2:2:4:8 – квартал общественно-делового назначения
- 2:1:2:10 – территориальная зона улично-дорожной сети
- 1:1:2:11 – береговая полоса
- 1:1:1:12 – акватория
- 4:1:1:1 – квартал сельскохозяйственного назначения
- 4:1:1:2 – лесной квартал защитного назначения
- 3:1:1:1, 3:1:3:2 – участки элементов лесного устройства

ального планирования субъекта Российской Федерации, отображаются границы функциональных зон и зон (территорий) размещения объектов, необходимых для осуществления полномочий местного самоуправления муниципальных районов, в том числе линий и границ полос отвода линейных коммуникаций районного значения, границ зон охраны объектов и территорий их размещения, устанавливаемых в соответствии с нормативными правовыми актами местного самоуправления;

- в генеральных планах поселений и городских округов, кроме существующих, изменяемых и вновь устанавливаемых линий регулирования градостроительной деятельности, переходящих в проектные документы генерального плана из схем территориального планирования муниципального района, частью которого является данное поселение, городской округ, отображаются функциональные зоны, характеризующие устанавливаемый территориальный баланс этого поселения, городского округа, линии трасс и полос отвода линейных объектов местного значения, границы зон (территорий) размещения объектов, необходимых для осуществления полномочий местного самоуправления поселения, городского округа, границ зон охраны объектов и территорий их размещения, устанавливаемых в соответствии с нормативными правовыми актами местного самоуправления поселения, городского округа;

- в схемах территориального зонирования, подготовленных в составе правил землепользования и застройки территории (части территории) поселения, городского округа, отражаются границы территориальных зон, установленных на основе линий регулирования градостроительной деятельности, перешедших в схему территориального зонирования из материалов генерального плана поселения, городского округа, в том числе границы зон планировочных ограничений, вытекающих из результатов инженерных изысканий, линий трасс и защитных полос отвода линейных коммуникаций местного значения, а также границ внеуличных территорий общего пользования;

- в проектах планировки территорий части поселения, городских округов отражаются границы (сведения о назначении) функциональных и территориальных зон, к которым

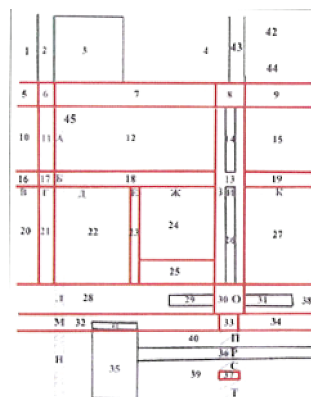
относятся территория проектирования, границы выделяемых элементов планировочной структуры территории поселения – кварталов и участков линейных объектов различного генезиса и назначения, границы территорий общего пользования, границы зон планировочных ограничений, установленных на основе материалов инженерных изысканий и схемы территориального зонирования территории (части территории) поселения, городского округа, зон размещения существующих, ликвидируемых, реконструируемых и планируемых объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения, в том числе объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры;

- в проектах межевания территорий, выделяемых элементов планировочной структуры территории поселений, городских округов отображаются линии регулирования градостроительной деятельности, перешедшие из проектов планировки, включающих кварталы, границы земельных участков (различного назначения федеральной, региональной и муниципальной собственности), участков, представленных и предоставляемых для строительства юридическим и физическим лицам, в том числе для размещения объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

Схема земельных участков
в составе земель поселения



Схема планировочных ограничений
земельных участков в составе
земель поселений



Все графические материалы документов территориального планирования, включая генеральные планы поселений, городских округов, градостроительного зонирования их территорий, документации по планировке территорий части поселений, городских округов, отображающие существующие, изменяемые и вновь устанавливаемые линии градостроительного регулирования, в целях их адекватного прочтения в составе нормативных правовых актов регионального и местного уровней, могут подготавливаться «постепенно», на отдельных схемах (картах), чертежах, отражающих современное положение, ликвидируемые и изменяемые, а также предлагаемые для установления части линий градостроительного регулирования, состав которых должен быть адекватен планировочным задачам каждого уровня разработки градостроительной документации.

К ВОПРОСУ ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ*

В действующей редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее ГрКРФ) линейные объекты выделяются особо практически по всем видам градостроительной деятельности (типичная фраза – «за исключением линейных объектов»), в том числе в документации по планировке территории и в архитектурно-строительной документации. Так, статья 48 «Архитектурно-строительное проектирование» (части 11, 12) предусматривает различные требования к подготовке и составу документации для линейных и нелинейных объектов. Статья 51 «Разрешение на строительство» (часть 7 п. 3) 13) требует наличия схемы планировочной организации земельного участка, подтверждающей «расположение линейного объекта в пределах красных линий, утвержденных в составе документации по планировке территории применительно к линейным объектам».

Документация по планировке территории для размещения линейного объекта введена в ГрКРФ федеральным законом от 20.03.2011 г. 41-ФЗ. Она может выполняться для застроенной, подлежащей или не подлежащей застройке территории, в населенных пунктах или вне их границ. При отсутствии каких – либо нормативов, руководств или рекомендаций по подготовке проектов планировки территории для размещения линейных объектов возникает множество вопросов, на некоторые из которых мы постарались найти ответы.

Что такое линейный объект? Что представляет собой проект планировки линейного объекта? Чем отличается проект планировки для размещения линейных объектов и объектов нелинейного характера? Должна ли отличаться градостроительная документация для размещения линейных объектов регионального или местного значения, строящихся за бюджетные средства, от аналогичных объектов, строящихся за счет частных инвестиций? Что такое зона планируемого размещения линейного объекта?

В нашей статье мы рассматриваем вопросы, связанные исключительно с подготовкой проектов планировки для размещения линейных объектов и еще более узкой областью – определением границ зон планируемого размещения линейных объектов.

В настоящее время отсутствует закрепленное каким-либо правовым актом понятие линейного объекта, понятие зоны планируемого размещения линейного объекта.

Определение понятия «линейный объект».

В статью 1 ГрКРФ федеральным законом 215-ФЗ были введены понятия реконструкции и капитального ремонта линейных объектов без формулировки сути линейного объекта (его отличительных признаков по сравнению, например, с объектами нелинейного характера). В отношении линейных объектов в законодательных актах встречаются формулировки, которые раскрывают содержание понятия путем перечисления видов линейных объектов: «линейные объекты – это линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные дороги и др. подобные сооружения».

В работе предложено следующее определение «линейный объект – сооружение инженерной, транспортной инфраструктуры, самостоятельный инвентарный объект, в отношении размеров которого длина значительно превосходит его ширину». Хотя это понятие не является исчерпывающим, однако оно отражает существенные особенности

* В соавторстве с П.П. Спириным, В.М. Мякиненковым, Т.В. Варгиной.

объекта по сравнению с нелинейными объектами, которые влияют на планирование развития территории.

Таким образом, речь идет, во-первых, об объекте капитального строительства, а во-вторых, об одном из его видов, а именно, о сооружении.

Для чего необходим проект планировки линейного объекта?

Планировка территории – это вид градостроительной деятельности, универсальный способ упорядочивания использования и развития какой-либо территории.

Согласно ч.1 ст. 42 ГрКРФ назначением проектов планировки является выделение элементов планировочной структуры и установление параметров их планируемого развития. Содержание понятия также раскрывается путем перечисления элементов планировочной структуры: кварталы, микрорайоны, иные элементы. Этот перечень далеко неполный и включает лишь элементы планировочной структуры селитебных территорий. Очевидно, что есть производственные территории, рекреационные, межселенные и т.д. Таким образом, перечень элементов планировочной структуры на разных уровнях территориальной организации будет различен.

В настоящее время нет достаточной ясности как в определении, так и в методике обоснования границ зон планируемого размещения линейных объектов. Как результат проекта планировки территории, «границы зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» были включены в ГрКРФ без каких-либо разъяснений и комментариев. Понятие «зона планируемого размещения объекта» и ее границы вообще не закреплены в каких-либо нормативно-правовых актах. Определение границ таких зон предусматривается в составе документов территориального планирования. Однако порядок определения границ зон не установлен.

Основные приемы определения границ зон планируемого размещения линейных объектов регионального и местного значения следуют из обобщения градостроительных и специальных требований, опыта разработки градостроительной документации для размещения линейных объектов.

При этом зона планируемого размещения линейного объекта должна определяться для каждого объекта, в отличие от нелинейного объекта (так, при подготовке проекта планировки территории микрорайона определяется обычно несколько или множество зон планируемых объектов).

Из этих требований вытекает, что должна разрабатываться самостоятельная документация для линейных и нелинейных объектов, несмотря на то, что линейные объекты часто технологически связаны с одновременно создаваемыми объектами площадного характера. К тому же линейные объекты могут строиться и отдельно. К примеру, трансформаторная станция может строиться отдельно от электросетей и др.

К понятию линейного объекта хорошо подходит термин «инвентарный объект» – отдельное сооружение со всеми приспособлениями и устройствами, составляющими с ним одно целое.

В разных отраслях хозяйства инвентарные объекты отличаются. В дорожном хозяйстве, например, к инвентарному объекту «автомобильная дорога» на всем ее протяжении в установленных границах от начального до конечного пункта относятся: земляное полотно с укреплениями, верхнее покрытие, а также ограждения, сходы, водосливы, кюветы, мосты длиной не более 10 метров. Таким образом линейный объект может иметь в своем составе другие линейные сооружения, не являющиеся самостоятельными инвентарными объектами, для которых планируется единый земельный участок. При этом мосты длиной свыше 10 метров, трубы, линейные и гражданские здания являются в дорожном хозяйстве самостоятельными инвентарными объектами, для которых должны планироваться свои земельные участки (участок).

Зона планируемого размещения линейного объекта – территория, рекомендуемая для размещения линейного объекта, в пределах которой по требованиям Земельного кодекса Российской Федерации возможен выбор нескольких вариантов земельного участка для размещения объекта на стадиях разработки проекта межевания и оформления акта выбора земельного участка.

Границы зоны планируемого размещения линейного объекта – определенные в соответствии с градостроительными требованиями внешние границы (с фиксированными начальной и конечной ее точкой), в пределах которых возможен выбор нескольких вариантов земельного участка с учетом специальных нормативных требований к его размеру для данного вида линейного объекта.

Следует отметить, что на практике при определении границы зоны возможного размещения линейного объекта именно эта позиция с вариантами земельных участков часто не соблюдается. Зачастую органы местного самоуправления на основании ст. 32 Земельного кодекса Российской Федерации выбирают возможный вариант прокладки линейного объекта и выдают акт выбора земельного участка. Тем не менее, так как архитектурно-строительная документация линейных объектов проходит государственную экспертизу, от застройщика требуется проект планировки, которым утверждаются красные линии, в пределах которых должна пройти трасса линейного объекта. В этом случае границы зоны планируемого размещения линейного объекта совпадают с границами земельного участка для размещения линейного объекта и красными линиями. Таким образом, подготовка проекта планировки территории для размещения линейного объекта, в отношении которого органами местного самоуправления принято решение о предоставлении земельного участка для его строительства, в этом случае является формальной. Очевидно, что градостроительное и земельное законодательство требуют взаимной координации. В том случае, если строительство осуществляется в границах населенных пунктов (в границах образуемых или реконструируемых населенных пунктов), приоритет должен быть отдан градостроительному законодательству (т.е. разработка проекта планировки должна быть обязательна и органы местного самоуправления не должны принимать решение о предоставлении земельного участка для строительства без подготовки проекта планировки территории).

Основные отличительные характеристики линейных объектов:

- протяженность;
- связанность в общие системы инженерных и транспортных коммуникаций (линейные – транзитные участки коммуникаций и площадные – промежуточные узлы и конечные комплексы сооружений (к линейным объектам не относятся)).

Линейные объекты по особенностям их проекции на территорию также имеют отличительные характеристики:

Линейный объект – это линия, имеющая начальную и конечную точку прямого или ломаного начертания.

Основные геометрические характеристики: длина (протяженность) и ширина земельного участка. Планируемая протяженность, как правило, складывается из отрезков между узловыми элементами (развилки дорог, населенные пункты, объекты инженерной инфраструктуры и т.д.). Ширина земельного участка складывается из собственно объекта, зон отвода и охранных зон, размеры которых зависят от требований нормативных документов и ограничений по использованию земельного участка, зависящих от градостроительной и природной ситуации.

Классификация линейных объектов осуществляется по их назначению.

Линейные объекты в области транспорта (магистралей):

- автомобильные дороги;

- железные дороги;
- подъемный транспорт (канатные дороги, фуникулеры);
- прочие виды транспорта (метрополитен, монорельс);
- трубопроводы.

Линейно-кабельные сооружения:

- линии электропередачи;
- линии связи.

Магистральные (общегородского значения) коммуникации инженерно-транспортного обеспечения территории:

- магистральные городские автомобильные дороги;
- водоводы и канализационные коллекторы;
- теплотрассы;
- газопроводы;
- линейно-кабельные сооружения в области электроснабжения и связи.

Классификация линейных объектов в зависимости от способов их прокладки:

- наземный;
- надземный;
- подземный;
- подводный;
- надводный.

По отношению к поверхности земли различные коммуникации могут пересекаться, идти на одном уровне, либо на различных уровнях.

Формирование коридоров коммуникаций (совмещенная прокладка) возможно в виде коридора коммуникаций одного вида (газопроводов, иных трубопроводов, линии электропередач, связи), либо различных видов (например, железных и автодорог, линейно-кабельных сооружений и др.). Однако в последнем случае чаще всего разрабатываются отдельные проекты планировки, что связано с одновременностью строительства отдельных сооружений.

Характер и структура обоснований размещения линейного объекта существенно отличаются от обоснований размещения нелинейного объекта. Это связано, прежде всего, с зависимостью выбора территории и определения границ земельного участка под его создание, от выбора трассы, а также от требуемой полосы отвода и охранной зоны. Допускается возможность отказа от формирования земельного участка под строительство и эксплуатацию линейного объекта (в случае его наземной или подземной прокладки).

Последовательность определения границ зон планируемого размещения линейных объектов регионального и местного значения приведена на рис. 1.

Методически определение границы зоны планируемого размещения линейного объекта связано с:

- с определением элемента планировочной структуры, предназначенного для размещения линейного объекта;
- с анализом использования территории;
- с определением ограничений по использованию территории (в том числе границ объектов культурного наследия, зон с особыми условиями использования территории и др.);
- с обоснованием мероприятий по обустройству территории (вертикальная планировка, инженерная подготовка, защита от чрезвычайных ситуаций, мероприятия по гражданской обороне и обеспечению пожарной безопасности).

В результате градостроительной оценки отграничивается часть территории вдоль предполагаемого прохождения линейного объекта, которая и представляет собой внешние границы зоны планируемого размещения линейного объекта.

ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ ЗОН ПЛАНИРУЕМОГО РАЗМЕЩЕНИЯ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

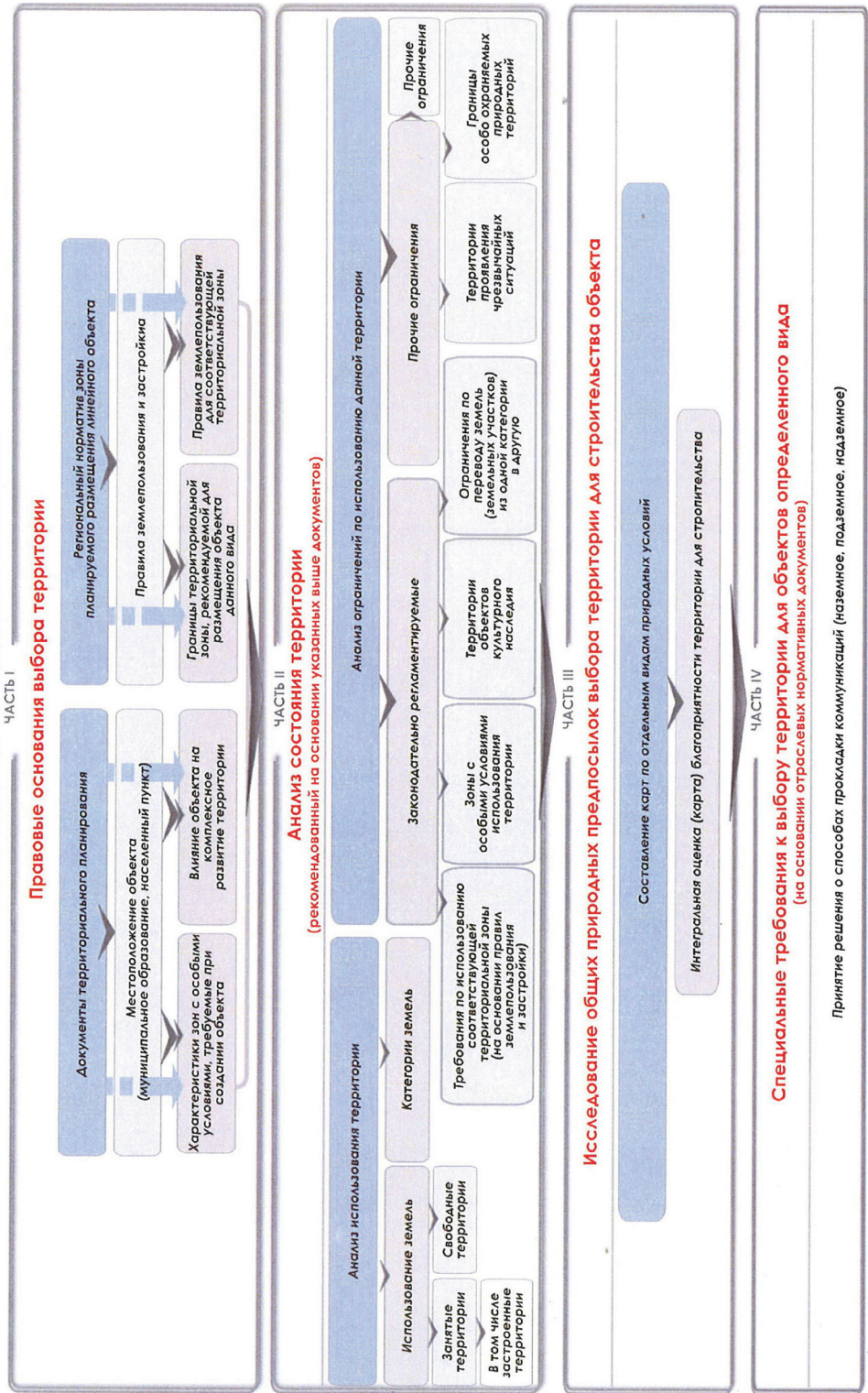


Рис. 1

На основе изучения специальных требований каждого вида линейного объекта к территории и нормативным размерам параметров охранных зон такого объекта в пределах отграниченной на основе градостроительной оценки территории с учетом требований земельного законодательства определяется требуемая специальными нормативами полоса отвода под конкретный вид линейного объекта.

При определении границ зоны планируемого размещения линейного объекта должны быть учтены требования Земельного кодекса РФ по возможности выбора органами местного самоуправления одного из нескольких вариантов земельных участков для строительства в пределах обоснованной территории. Следовательно, размеры зоны планируемого размещения линейного объекта должны предусматривать возможность размещения в пределах зоны по крайней мере двух вариантов земельных участков (включая полосу, необходимую для прокладки самого объекта и организации его зоны охраны).

Для общей оценки территории по степени благоприятности для капитального строительства, с дифференциацией на благоприятные, неблагоприятные и относительно благоприятные (в т.ч. с учетом границ зон возможного возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера) зоны возможно использование требований к инженерным изысканиям в соответствии с приказом Минрегиона РФ от 11.07.2008 № 92 «О составе и объеме инженерных изысканий, необходимых для определения границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения».

Учет специальных требований по выбору территории на основе нормативных требований для конкретного линейного объекта проводится в том числе:

- по пригодности территории по инженерно-геологическим и другим природным условиям (для выбора трассы);
- по усредненным требованиям к полосе отвода земель и охранной зоне;
- по установленным нормативными актами ограничениям создания полосы отвода, охранной зоны (в соответствии с лесным, водным законодательством по отношению к жилой застройке и другим нормируемым санитарным законодательством территориям и объектам).

При интегральной оценке территории с целью определения границ зоны планируемого размещения линейного объекта границы такой зоны могут быть определены путем наложения друг на друга границ территорий, определенных на основе частных оценок с приоритетом тех границ, которые основаны на законодательно установленных ограничениях (категорического характера). При интегральной оценке должны быть обязательно учтены:

- местоположение объекта, его влияние на комплексное развитие территории (обоснованные в документе территориального планирования);
- границы территориальной зоны, рекомендуемой для размещения линейного объекта данного вида, определенные в правилах землепользования и застройки муниципального образования;
- границы территории благоприятной (или относительно благоприятной) по природным условиям (включая инженерно-строительные условия) для капитального строительства;
- территории, имеющие минимальное количество ограничений на ее использование для планируемого размещения линейных объектов;
- территории, выделенные при анализе территории как требующие наименьших градостроительных преобразований (реконструкции);

- усреднение показателей ширины земельного участка (с учетом усреднения требований к полосе отвода).

В связи с тем, что установление зон планируемого размещения объектов регионального и местного значения впервые включено в состав результатов проекта планировки, следует сопоставить эту задачу с другой задачей проекта планировки – выделение планировочной структуры территории.

Планировочная структура любой территории характеризуется каркасом (осями) и площадными элементами. Каркас территории, как правило, определяют линейные объекты (природные, либо создаваемые объекты), которые делят территорию на площадные планировочные элементы.

Градостроительным кодексом Российской Федерации под площадными элементами планировочной структуры понимаются в основном кварталы, микрорайоны, предназначенные для размещения совокупности зданий гражданского и производственного назначения. Они разграничиваются улицами, проездами и иными сооружениями линейного характера, входящими в систему транспортно-инженерного обеспечения территории этих кварталов и микрорайонов и определяются в составе проектов планировки жилых и промышленных территорий.

Зона планируемого размещения линейного объекта представляет собой территорию в виде коридора с фиксированной начальной и конечной точками, внешние границы которого ограничены в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса (ст. 45 ч. 10) и другими законами, а ширина позволяет выбрать вариант трассировки объекта (с учетом необходимой полосы отвода и охранной зоны) на последующих стадиях градостроительных обоснований и в процессе оформления акта выбора земельного участка под линейный объект (для чего может потребоваться выбор из нескольких возможных зарезервированных участков, определенных в результате проекта межевания).

В соответствии с этим представляется неправильным отображение этой зоны в виде полосы одинаковой ширины с плавными изгибами, в пределах которой уже показана трасса прохождения на местности линейного объекта.

Зоны планируемого размещения линейных (инженерно-транспортных) объектов, имеющих самостоятельное (общегородское) значение, такие как магистральные коммуникации, образуют отдельные функциональные (в генеральном плане) и территориальные (в правилах землепользования и застройки) зоны и являются независимым результатом проекта планировки территории.

За пределами населенных пунктов зона планируемого размещения линейных объектов должна удовлетворять требованиям земельного (по категориям земель), градостроительного и иного законодательства, а также другим требованиям согласно данному выше определению.

Следует подчеркнуть, что в результате проекта межевания территории, зоны планируемого размещения объекта линейного характера (за пределами населенных мест) выделяются конкретные земельные участки под эти объекты с учетом красных линий, а остальная часть территории этой зоны впоследствии может быть использована под другие виды функционального использования. В то же время проекты межевания кварталов и микрорайонов, как правило, не меняют основное назначение их территории.

Алгоритм градостроительного обоснования строительства линейного объекта регионального и местного значения во всех видах градостроительной деятельности: от документов территориального планирования до разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию приведен на рис. 2.

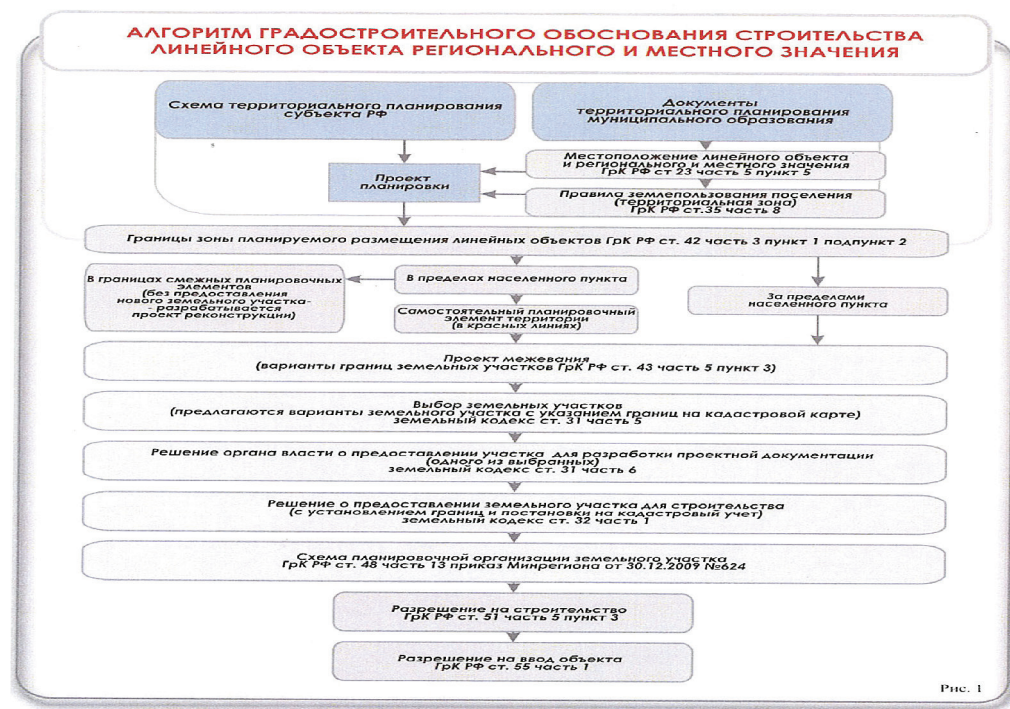


Рис. 2

О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И БАЗОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Историческое развитие человечества осуществляется путем социализации природы Земли, все более глубокого, комплексного и многоступенчатого использования природных ресурсов и условий, стимуляции одних и подавления других биосферных процессов и проявляется в природообразующей хозяйственной и градостроительной деятельности человеческих сообществ.

Градостроительство в том виде, в каком оно складывается в форме социального института, исторически развивающегося соразмерно потребностям жизнеустройства людей в разных географических, природно-климатических и социально-экономических условиях, приобретает характер направленных механизмов социальной эволюции биосферы.

Для России, занимающей огромную часть Евразийского континента с разнообразными сложными природными условиями и богатыми ресурсами, но с ограниченными возможностями самовосстановления природных комплексов, деятельность по пространственной организации государства, развитию его экономической структуры и расселению в историческом аспекте становится важным инструментом обеспечения эффективного и рационального природопользования, планирования социально-экономического и градостроительного развития страны.

Учет специфики жизнеустройства и природопользования в различных природно-географических условиях как основа устойчивого, эффективного, экономически сбалансированного и экологически безопасного развития – необходимый фундаментальный принцип градостроительной политики и базовое положение государственной стратегии пространственной организации Российской Федерации.

В этом свете отсутствие общей градостроительной стратегии в виде национальной схемы пространственной организации России в целом снижает инвестиционный потенциал государства, отдельных регионов и отраслей хозяйства, приводит к высокой доле неэффективных затрат в структуре внутреннего валового Продукта, что может особенно негативно сказаться в условиях вступления России в ВТО.

Публикация основополагающих задач и градостроительных механизмов пространственной организации Российской Федерации имеет важное значение для консолидации усилий профессиональных сообществ в области стратегического социально-экономического прогнозирования и территориального планирования, совершенствования взаимодействия этих планово-прогнозных документов и, в конечном счете, их слияния в систему пространственного планирования устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации с выделением долгосрочных, среднесрочных и текущих мероприятий по периодам их реализации, структуре и содержанию задач.

Базовые положения пространственной организации Российской Федерации:

1. Пространственная организация любого региона, страны, континента и планеты в целом – есть исторический процесс преобразования материального мира, в результате которого через хозяйственную деятельность и физическое воздействие на компоненты природной и созданной ранее антропогенной среды осознанно формируются и целенаправленно изменяются условия обеспечения благоприятных качественных и количественных характеристик окружающего пространства для осуществления трудовых, бытовых, культурных и духовных потребностей людей.

2. Пространственная организация как осознанная средоформирующая и средопреобразующая деятельность является средством направляемой социальной эволюции биосферы Земли и характеризует высокоорганизованные сообщества людей, отличающиеся взаимосвязанной структурой общественных и государственных институтов, играющих собственные профессионально различные функциональные роли в целенаправленном социально-экономическом развитии этих сообществ.

Пространственная организация как вид деятельности в современных условиях возможна только при общественной поддержке с государственным участием и государственным регулированием.

3. Целевые установки средоформирующей и средообразующей деятельности определяют систему задач и приоритетов пространственной организации любого развитого сообщества и вытекают из интенсивности его социально-экономического развития, основанной на базовых положениях социальной и экономической политики, а также технической и технологической политики в области охраны окружающей среды и природопользования.

4. Политика в области пространственной организации Российской Федерации формируется с учетом особенностей и тенденций размещения и развития производительных сил страны, в том числе:

а) протекания социальных процессов (их масштабов и динамики) – демографии, занятости, миграции, расселения;

б) развития технологии и технологических средств природопользования в энергетике, ресурсопотреблении, производстве средств жизнеобеспечения и средств производства;

в) формирования пространственной структуры устойчивых энергопроизводственных циклов и потребительских рынков, размещения основных фондов производственного и гражданского назначения, инженерной и транспортной инфраструктуры специального назначения.

5. Политика в области пространственной организации Российской Федерации строится на основе научно обоснованного прогнозирования и определяет стратегию развития в виде пространственно-целевого планирования, а также тактических задач пространственной организации в форме территориального и акваториального планирования и землеустройства.

Политика в области пространственной организации Российской Федерации реализуется путем создания новых и реконструкции (изменения параметров) существующих объектов, элементов и форм окружающей материально-пространственной среды.

6. Пространственная организация Российской Федерации – необходимое условие и средство обеспечения устойчивого экономического и экологически безопасного развития стран, входящих в ее состав регионов – субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7. Пространственная организация Российской Федерации – осуществляется в исторически сложившихся и признанных международным сообществом границах суши, акваторий и воздушной сферы, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации и используемых органами государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в целях обеспечения устойчивого социально-экономического и безопасного развития страны.

8. Пространственная организация Российской Федерации осуществляется на всех уровнях административного устройства государства в трех областях – сферах преобразования и обустройства окружающей среды:

- поверхность и недра суши, включая зону шельфа;
- акватории суши и воды территориального моря и внутренних морей Российской Федерации;
- воздушный бассейн.

9. Пространственная организация Российской Федерации регулируется органами государственной власти Российской Федерации, местного самоуправления на основе соответствующих нормативных правовых актов, издаваемых этими органами согласно своим полномочиям и определяющих состав, содержание и порядок ведения работ по планированию и осуществле-

нию мероприятий по надлежащему обустройству окружающей среды суши, акваторий и воздушного бассейна.

10. Пространственная организация Российской Федерации в целом и ее административно-территориальных образований в отдельности ведется на основе стратегического прогнозирования, пространственного планирования и организации деятельности по обустройству окружающей среды при согласовании государственных (федеральных и региональных), муниципальных (общественных) и частных интересов.

11. Центральным звеном, главной составной частью пространственной организации Российской Федерации в соответствующих условиях является градостроительная деятельность, которая осуществляется на всех таксономических уровнях организации земной поверхности, включая сушу и акватории, на основе градостроительного законодательства.

12. Цель земельного, водного и воздушного законодательства Российской Федерации – регулировать общественные отношения, возникающие в связи с формированием и функционированием объектов, территорий и акваторий (земельных и водных участков), обеспечивающих устойчивое развитие страны.

13. Градостроительное законодательство Российской Федерации распространяется на всю территорию (земную поверхность и акватории, воздушный бассейн и недра), находящуюся под юрисдикцией Российской Федерации (далее территории Российской Федерации).

14. В границах Российской Федерации градостроительное законодательство действует совместно с лесным, водным (в т.ч. морским), воздушным законодательством и законодательством о недрах. Градостроительное законодательство применяется для определения пространственных областей действия лесного, водного (в т.ч. морского), воздушного законодательства и законодательства о недрах.

15. Градостроительные отношения, регулируемые градостроительным законодательством, возникают между субъектами градостроительной деятельности в связи с хозяйственным или иным использованием территории Российской Федерации.

16. Субъектами градостроительной деятельности и субъектами градостроительных отношений, возникающих в процессе и в результате градостроительной деятельности в Российской Федерации, являются: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (муниципальные районы, поселения, городские округа), хозяйствующие субъекты, в т.ч. физические лица, как граждане, так и не граждане Российской Федерации, имеющие регистрацию в Российской Федерации.

17. Градостроительная и иная хозяйственная деятельность в виде планирования и осуществления мероприятий по преобразованию или сохранению количественных и качественных характеристик окружающего материального мира (компонентов окружающей среды) ведется субъектами градостроительной и хозяйственной деятельности в рамках своих полномочий (прав и обязанностей) в соответствии с нормами градостроительного, земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах, иных законодательных актов Российской Федерации.

18. Объектами градостроительной деятельности в Российской Федерации являются: вся территория Российской Федерации, территории административных образований (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований); земельные и водные участки, существующие, незавершенные и планируемые объекты капитального строительства (здания и сооружения), в том числе участки и объекты, составляющие недвижимое имущество Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов, а также физических лиц, которые в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации обладают полномочиями по распоряжению принадлежащим им имуществом. Органы исполнительной государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в рамках своих полномочий осуществляют распределение и кон-

тролируют гражданский оборот прав владения и распоряжения имущественными комплексами в виде формы управления административно подведомственными территориями и регулирования капитального строительства.

19. На территории Российской Федерации применяются следующие виды градостроительной деятельности:

- территориальное планирование, включая планирование использования водных объектов;
- градостроительное зонирование, в том числе зонирование водопользования;
- планировка и межевание территорий и акваторий;
- проектирование объектов недвижимого имущества (зданий и сооружений), инженерной подготовки, благоустройства и приспособления территорий, искусственных островов и гидротехнических объектов и комплексов в границах акваторий, изменение рельефа дна и береговых линий;
- строительство, ремонт и реконструкция объектов недвижимого имущества, включая реставрацию объектов культурного наследия, как на суше, так и в пределах акваторий.

20. Каждый субъект градостроительной деятельности имеет право и несет ответственность по поводу осуществления всех видов градостроительной деятельности на подведомственной этому субъекту территории Российской Федерации и в отношении объектов недвижимого имущества, на которые данный субъект имеет зарегистрированные в установленном порядке права собственности или иных форм владения и распоряжения.

21. Виды градостроительной деятельности технически связываются в единую систему, состоящую из:

- схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов;
- генеральных планов поселений и городских округов;
- правил землепользования и застройки (схем градостроительного зонирования) поселений и городских округов, или их частей;
- документов по планировке и межеванию территорий частей поселений и городских округов, зон размещения объектов капитального строительства на межселенных территориях (вне границ населенных пунктов);
- материалов инженерных изысканий и проектной документации для строительства (реконструкции) объектов различного назначения;
- строительства, подготовки и введения в действие завершенных объектов капитального строительства, в том числе объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, специальных защитных и гидротехнических объектов и сооружений.

22. Особенностью организации системы градостроительной деятельности в Российской Федерации является преемственность и последующая детализация проектных решений от обоснований социальной потребности и экономической целесообразности строительных преобразований окружающей среды к выделению зон этих планируемых преобразований и организации необходимых земельных (водных) участков для размещения, проведения инженерных изысканий, проектирования и строительства (реконструкции) запланированных зданий, сооружений и комплексов (в том числе объектов земельного строительства и гидротехнических объектов).

При этом каждый вид градостроительной деятельности базируется на решениях, принятых в документации более общего характера. В то же время проектные разработки любого уровня и степени детализации могут служить основанием для внесения изменений в ранее принятые документы как более общего, так и более детального характера.

23. Градостроительные отношения по поводу осуществления каких-либо видов градостроительной деятельности, связанных с преобразованием объектов этой деятельности, возникают между субъектами градостроительной деятельности, их уполномоченными органами или представителями. Роли, которые играют субъекты градостроительной деятельности в процессе этой деятельности, определяются статусом субъектов, их правами и обязанностями. Субъекты гра-

достроительной деятельности могут быть собственниками, владельцами имущественных прав, арендаторами, балансодержателями имущественных комплексов, инвесторами, заказчиками, подрядчиками работ.

24. Уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления исполняют функции регулирования градостроительной деятельности на всей подведомственной этим органам территории и организационно-распорядительные функции в отношении использования объектов и земельных участков, в том числе покрытых водой и предназначенных для осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления соответственно.

25. Хозяйствующие субъекты, в том числе физические лица, наделенные правами распоряжаться принадлежащим им недвижимым имуществом, в том числе земельными и водными участками, незавершенными объектами капитального строительства, несут обязанности, вытекающие из условий распорядительных актов, имущественных договоров или наследных дел, по которым им предоставлен соответствующий статус.

26. Все субъекты градостроительной деятельности имеют право судебной защиты своих имущественных интересов в случае осуществления градостроительной деятельности иными субъектами этой деятельности, а также принимать участие в обсуждении предлагаемых данными субъектами решений по изменению материальной среды вокруг (вблизи) объекта их собственности или владения, которые затрагивают условия использования такого объекта (земельного или водного участка).

27. Реализация любых распорядительных правовых актов высших исполнительных уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также решений хозяйствующих субъектов в области градостроительной деятельности осуществляется в процессе подготовки необходимой документации, организации финансового и материально-технического обеспечения, а также непосредственного строительного преобразования окружающей среды.

28. Решение государственной власти о размещении и строительстве каких-либо объектов (в том числе линейных объектов инженерной и транспортной инфраструктуры) федерального и регионального значения на территории муниципального образования облекается в форму отдельного правового акта местного самоуправления и реализуется либо через новую разработку, либо внесением изменений в действующие документы: схему территориального планирования муниципального района, генеральный план поселения, городского округа, в правила землепользования и застройки этого муниципального образования, путем последующей подготовки документации по планировке выбранной территории, в том числе ее межеванием и определением границ необходимого земельного или водного участка, проектированием объекта и его строительством.

29. Вся земная поверхность, находящаяся под юрисдикцией Российской Федерации, включая территорию суши и акватории, составляет природный базис (объект и ресурс) осуществления хозяйственной и иной деятельности, является недвижимым имуществом, на которое распространяются права государственной, муниципальной и частной собственности, арендные отношения, устанавливаемые в соответствии с назначением и видом использования отдельных выделяемых в процессе межевания участков земной поверхности (земельных и водных участков). Земельные ресурсы Российской Федерации подразделяются без остатка на категории земель в соответствии с их основным целевым назначением и состоящие из участков разных видов использования.

30. В Российской Федерации все земли по целевому назначению подразделяются на следующие функциональные категории:

- земли сельскохозяйственного пользования;
- земли населенных пунктов;

- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда (включая акватории моря);
- земли запаса.

31. Категории земель устанавливаются в результате землехозяйственного зонирования муниципальных районов и учитываются в процессе территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (районов, поселений, городских округов).

32. Территориальное планирование поселений и городских округов, включающих отдельные выделенные населенные пункты, в виде генеральных планов этих муниципальных образований ведется на основе сплошного функционального зонирования территории путем ее деления на зоны различного назначения, отличающиеся преимущественно видами функционального использования и параметрами строительных преобразований. К видам функционального использования относятся зоны преимущественно жилой застройки, смешанной застройки, инженерной и транспортной инфраструктуры, рекреационные зоны, зоны сельскохозяйственного использования, зоны специального назначения, в том числе зоны размещения военных и других режимных объектов, зоны кладбищ, прочие, в том числе резервные, зоны.

33. Реализация генеральных планов поселений и городских округов осуществляется путем подготовки правил землепользования и застройки на всю или части территорий (включая акватории) этих муниципальных образований либо путем внесения изменений в данные документы. В составе правил землепользования и застройки в процессе градостроительного зонирования выделяются территориальные (акваториальные) зоны, отличающиеся назначением земельных (водных) участков, входящих в состав данных территориальных (акваториальных) зон, и градостроительными регламентами, определяющими правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земных (водных) участков и используется при их застройке и оборудовании.

34. Действие градостроительного регламента в равной мере распространяется на все земельные (водные) участки и объекты, планируемые для организации строительства и реконструкции, в пределах границ данной территориальной (акваториальной) зоны.

35. В процессе градостроительного зонирования территорий поселений и городских округов, включая территории отдельных населенных пунктов, выделяются следующие виды территориальных зон: жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного использования, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон, состав и назначение которых предварительно устанавливается актом местного самоуправления.

36. Специфика ведения градостроительной деятельности на территориях водных объектов, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации и отнесенных законодательством Российской Федерации к территориям субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, заключается в определении назначения и параметров этих объектов, их частей, либо в общих рамках организации градостроительной деятельности, либо в виде отдельных документов по:

- планированию использования акваторий (в том числе морских);
- зонированию водопользования в границах водных объектов территориального и внутренних морей Российской Федерации, крупных акваторий суши, озер, рек и искусственных водных систем;

- проектированию искусственных сооружений и островов в границах акваторий, изменению очертаний береговых линий и донного рельефа;

- строительству, ремонту и реконструкции объектов недвижимого имущества (в том числе гидротехнических, инженерных и производственных сооружений, искусственных островов), включая реконструкцию объектов культурного наследия, в том числе в пределах акваторий.

37. Планирование использования акваторий осуществляется в целях определения преимущественного функционального назначения водных объектов или районов водных объектов для организации ведения следующих видов деятельности:

- промыслового лова;
- транспортировки грузов и организации пассажирских перевозок;
- добычи полезных ископаемых (в том числе пресной воды);
- устройства инженерных коммуникаций, трубопроводных систем, систем связи и иных сооружений (в том числе искусственных островов и объектов энергетики);
- организации рекреации (в том числе любительского лова ихтиофауны) и водного туризма;
- ведения аквакультуры, рыбоводства и рыбозаведения;
- организации и осуществления охраны ихтиологических заказников, нерестилищ и водно-болотных угодий, ведения научно-исследовательской деятельности;
- обеспечения обороны и безопасности государств, осуществления космической деятельности;
- охраны объектов культурного наследия, подводной археологии;
- организации зон специального назначения и закрытых районов, осуществления природо-восстановительных работ и мероприятий.

38. При планировании использования акваторий для разных видов деятельности устанавливаются достаточные по размерам охранные зоны – зоны покоя, в которых нивелируются до фоновых значений возможные нарушения в водной среде, вызванные этими видами деятельности.

39. Вопросы состояния видов деятельности на водных объектах решаются в процессе зонирования водопользования с учетом анализа экологической и экономической эффективности каждого из возможных видов деятельности и выбора приоритетов, а также на основе анализа возможностей организации береговой инфраструктуры, их обеспечения.

40. Границы водохозяйственных (водных) участков в соответствии с их назначением и объемами водопользования устанавливаются в процессе планировки и межевания акваторий с учетом регламентов ведения водохозяйственной деятельности и водопользования.

41. Земельные участки и участки акваторий составляют имущественные комплексы субъектов градостроительной деятельности. Границы земельных участков и участков акваторий, полученные в результате межевания, являются линиями, фиксирующими права собственников, иных законных владельцев по распоряжению недвижимым имуществом. Геодезические координаты и точность планового положения этих линий устанавливаются документацией по планировке территорий и акваторий.

42. Границы земельных участков и участков акваторий учитываются в земельном, лесном и водном кадастрах Российской Федерации и не могут пересекать линий (границ) административного деления страны.

Земельные участки и участки акваторий образуют:

- на уровне (в границах) населенных пунктов, поселений, городских округов – элементы планировочной структуры в виде кварталов, территориальных, акваториальных, функциональных и планировочных зон (округов и направлений);
- на уровне (в границах) муниципальных районов и субъектов Российской Федерации – категории земель различного назначения.

43. Земельные участки и участки акваторий характеризуются видом или видами использования. Размеры, конфигурация, местоположение и виды использования земельных участков и участков акваторий устанавливаются в процессе градостроительной деятельности при утверж-

дении документации по территориальному планированию, градостроительному и акваториальному зонированию, планировке территорий и акваторий.

44. Виды использования земельных участков и участков акваторий делятся на разрешенные (основные и вспомогательные) и условно-разрешенные, допускаемые для существующих видов деятельности при соблюдении определенных условий на установленный период сохранения этих условий.

45. Границы земельных участков и участков акваторий формируют границы элементов планировочной структуры территорий и акваторий. Один земельный участок и один участок акватории могут, как исключение, выступать в виде минимальных элементов планировочной структуры территории и акватории соответственно, при этом они должны быть выделены красными линиями в документах территориального и акваториального планирования.

46. Независимо от видов использования земельных участков и участков акваторий эти участки могут относиться к территориям общего пользования неограниченным кругом юридических и физических лиц, территориям коллективного пользования ограниченным кругом юридических и физических лиц, территориям индивидуального пользования одним юридическим или физическим лицом, при этом участки территорий общего пользования могут соседствовать в одном квартале только с участками социального назначения, где предусмотрено размещение объектов сферы обслуживания, торговли, общественного питания, досуга, спорта, озеленения, медицинских и оздоровительных учреждений открытой и общедоступной сети, в том числе дополнительного, среднего и специального образования.

47. Соответственно характеру пользования земельными участками и участками акваторий устанавливаются следующие виды права собственности или владения этими участками как имущественными комплексами:

- государственной федеральной собственности Российской Федерации и региональной собственности субъекта Российской Федерации;
- местного самоуправления;
- частной долевой и индивидуальной (кроме участков добычи полезных ископаемых и водных объектов открытого доступа, особо охраняемых природных территорий, участков культурного наследия и земель запаса).

48. В пределах одного элемента планировочной структуры территории и акватории могут присутствовать разные по характеру пользования и видам собственности земельные участки и участки акваторий, а также внутренние естественные и искусственные водоемы и водотоки на территориях земельных участков и острова как естественного, так и искусственного происхождения на участках акваторий, в том числе объекты, образующие инженерные и гидротехнические сооружения.

49. В пределах земельных участков и участков акваторий могут в процессе планировки территорий и акваторий устанавливаться зоны с особыми условиями использования, как зоны планировочных и иных ограничений осуществления разрешенных видов деятельности и использования этих участков. Зоны ограничений могут носить временный или постоянный характер, оформляются в земельном, лесном и водном кодексах и регистрируются в установленном порядке как публичные сервитуты.

50. Земельные и водные участки, основной вид использования которых предусматривает размещение устройств транспортных и инженерных коммуникаций, связанных с обеспечением их надежной работы и необходимых для обеспечения условий функционирования иных элементов планировочной структуры территорий и акваторий, прочих объектов градостроительной деятельности, вместе с участками, имеющими вспомогательное назначение, в составе коммуникационного коридора объединяются с помощью установления красных линий по внешним границам этих участков в структурный планировочный каркас территорий и акваторий, состоящий из отдельных планировочных элементов – звеньев формируемой коммуникационной системы.

51. Земельные участки, а также участки акваторий, имеющие один вид разрешенного использования вместе с участками вспомогательного назначения в совокупности, образуют минимальные элементы планировочной структуры – кварталы соответствующего вида использования как территорий, так и акваторий.

52. Минимальные элементы планировочной структуры территорий и акваторий (кварталы), имеющие один основной вид использования входящих в данный элемент земельных и водных участков, соответственно формируют территориальные и акваториальные зоны, в состав которых входят также минимальные элементы планировочной структуры (кварталы) вспомогательного назначения.

53. Территориальные и акваториальные зоны одного вида основного использования вместе с зонами вспомогательного назначения формируют функциональные зоны территорий и акваторий, входящих в состав планировочных зон (округов и направлений) или целиком образующих объекты градостроительной деятельности.

54. Минимальные значения доли участков, кварталов, территориальных и акваториальных зон основного разрешенного вида использования или назначения в общей площади выделенных элементов планировочной структуры муниципальных образований – кварталов, территориальных (акваториальных) и функциональных зон соответственно, устанавливаются в составе региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, но не могут составлять меньше половины площади такого элемента.

55. Планировочный каркас территорий и акваторий в виде коммуникаций инженерного и транспортного назначения состоит из следующих частей:

- части коммуникаций 1-го порядка – магистрали транзитного характера – формируют границы планировочных и функциональных зон;
- части коммуникаций 2-го порядка – внутри планировочных и функциональных зон – формируют границы территориальных и акваториальных зон;
- части коммуникаций 3-го порядка – внутри территориальных и акваториальных зон в виде межквартальной распределительной сети – формируют границы кварталов.

56. Планировочный каркас кварталов территорий состоит из системы участков подъездов, подходов и совмещенных с ними зон прохождения коммуникаций распределительных сетей. Участки, составляющие планировочный каркас кварталов, образуют имущественные комплексы, находящиеся в собственности (владении) органов или организаций местного самоуправления, юридических лиц коммунальных служб, а также в долевой частной собственности (аренде) объединений собственников недвижимого имущества, размещенных на земельных участках данного квартала.

57. Планировочный каркас кварталов акваторий состоит из системы судоходных проходов, габариты которых позволяют осуществить пропуск судов соответствующего тоннажа, размеров и осадки. Проходы и маневровые зоны для судов различного водоизмещения, обеспечивающих водохозяйственную (морскую) деятельность на входящих в морской квартал водных участках, формируются в виде системы сопряженных участков одной сети, отраженных в соответствующих документах планировки акваторий.

58. Границы земельных участков и участков акваторий характеризуются уникальным (единственным) положением на земной поверхности, задокументированным в государственных Земельном и Водном кадастрах соответственно.

59. Размеры и конфигурация земельных участков и участков акваторий должны соответствовать планируемому или фактическому назначению данных участков и обеспечить условия устойчивого функционирования объектов либо осуществление видов деятельности, для которых эти участки предназначены.

60. Границы земельных и водных участков, кварталов, территориальных и акваториальных зон, функциональных зон и планировочных зон (округов, районов), элементов планировочного каркаса территорий муниципальных образований, а также категорий земель на межселенных

территориях устанавливаются с геодезической точностью, соответствующей масштабу отображения планировочной системы на плане, чертеже (схеме) или карте.

Границы элементов планировочной структуры муниципальных образований и административные границы любого ранга не могут пересекать границы земельных (водных) участков. В случае общественной, государственной, муниципальной необходимости земельные (водные) участки подлежат адекватному изменению.

Границы земельных участков устанавливаются в процессе земельных работ (изыскания, проектирования и выноса в натуру, установки межевых знаков) с геодезической точностью, соответствующей линейному масштабу 1:500.

Геодезическая точность установления границ водных участков соответствует линейному масштабу 1:5000.

Допускаемая ошибка при выносе в натуру границ земельного (водного) участка устанавливается по нормам геодезических работ.

61. Воздействия объектов и видов деятельности на компоненты окружающей среды, снижающие их качественные и количественные характеристики, выходящие за границы предназначенных для этих объектов и видов деятельности земельных участков и участков акваторий, должны быть либо ликвидированы планировочными, технологическими и (или) техническими средствами, либо компенсированы хозяйствующими субъектами путем выкупа соседних земельных участков и участков акваторий, попадающих в зоны негативных воздействий от данных объектов и видов деятельности, или путем финансового возмещения ущерба, причиненного соседним субъектам хозяйствующей и градостроительной деятельности, и размещением объектов, вызывающих данные негативные воздействия.

62. К планировочным средствам снижения или ликвидации негативных воздействий отдельных объектов производственного, инженерного, энергетического, транспортного, коммунального и специального назначения, а также некоторых видов деятельности, связанных с активным преобразованием окружающей среды, относится адекватная замена функционального назначения соседних земельных участков и участков акваторий, попадающих в планируемую или существующую зону проявления данных негативных воздействий, такими видами деятельности, на которых негативно не отражаются такие воздействия.

63. К техническим приемам снижения зоны негативных воздействий отдельных объектов хозяйственной деятельности, земельных участков и участков акваторий относится размещение специальных защитных сооружений и устройств, в том числе специального озеленения и открытых водных систем, требующих выделения соответствующих территорий и акваторий либо на земельных участках и участках акваторий объектов – источников негативных воздействий, либо на соседних участках.

64. К техническим средствам снижения доли негативных воздействий, отдельных объектов хозяйственной деятельности, земельных участков и участков акваторий относится изменение технологических процессов, применение иных машин и механизмов, обеспечивающих снижение доли таких воздействий до границ земельных участков и участков акваторий – источников этих воздействий.

65. Охранные и защитные зоны водных объектов, транспортных и инженерных коммуникаций, памятников культурного наследия, рекреаций и курортных местностей, устанавливаемые в соответствии с действующими законодательными и нормативными актами и имеющие федеральное, региональное и местное значение, ограничивают виды хозяйственной и градостроительной деятельности в пределах этих зон и могут либо выделяться как самостоятельные земельные участки с разрешенными специальными региональными видами и режимами их использования, либо учитываться в содержании градостроительных регламентов для земельных участков различного, но допустимого в таких ситуациях назначения, полностью или частично попадающих в границы этих земельных и охранных зон.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Содержание закона Российской Федерации «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в части, попадающей под совместное регулирование Градостроительного кодекса Российской Федерации, не только не устанавливает своего приоритета, но и не исключает территории объектов культурного наследия и зон их охраны из ведения Градостроительного кодекса (п. 2, ст. 2).

Поэтому к территориям, для которых в градостроительной документации должны быть введены особые условия использования земельных участков, относятся: охранные зоны объектов культурного наследия, зоны регулирования застройки в пределах визуальных бассейнов восприятия памятников, а также зоны охраняемого природного ландшафта, которые устанавливаются на основании специального проекта зон охраны объектов культурного наследия (п. 1, ст. 34). Понятие «зона охраняемого ландшафта» в законе Российской Федерации «Об объектах культурного наследия...» отсутствует.

Никаких запретов градостроительной и инвестиционно-строительной деятельности в пределах зон охраны объектов культурного наследия Федеральный закон «Об объектах культурного наследия...» не содержит, однако требует обязательного согласования градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений, и градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемых в правила застройки муниципальных образований, с уполномоченными органами государственной власти в области охраны объектов культурного наследия (п. 4, ст. 60).

Отмеченное в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия...» положение о том, что требования к сохранению объектов культурного наследия, включенных в реестр охраняемых объектов, являются «обременением, стесняющим правообладателя при осуществлении им права собственности либо иных вещных прав на данный объект недвижимого имущества», фактически указывает на необходимость достаточных историко-культурных, экономических и экологических (для природных комплексов) обоснований режимов и градостроительных регламентов использования объектов культурного наследия, их территорий и зон охраны в проектах указанных зон (п. 3, ст. 63).

Поэтому проекты зон охраны объектов культурного наследия могут выполняться в составе градостроительной документации на основании историко-культурного опорного плана, включающего схему границ территорий объектов культурного наследия и схему границ зон с особыми условиями использования территории – зон охраны объектов культурного наследия. Выполнение историко-культурного опорного плана и проекта зон охраны объектов культурного наследия в рамках подготовки генеральных планов муниципальных образований и документации по градостроительному зонированию и документах по планировке территории обеспечит содержательную сопряженность и сбалансированность градостроительных регламентов и режимов использования земельных участков как обоснований проектных решений.

ВОЗМОЖНОСТИ И ЗАДАЧИ ОПТИМИЗАЦИИ СИЛОВОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В «Независимом военном обозрении» от 20–26 июня 2014 года № 203 опубликована статья первого заместителя министра обороны Российской Федерации, начальника Генерального штаба Вооруженных Сил страны, генерала армии В.В. Герасимова «Готовясь к конфликтам вдоль границы». Статья с целью адекватного и эффективного решения задач обеспечения безопасности государства поднимает ряд важных вопросов обустройства войсковых подразделений как в современных условиях, так и на перспективу.

Обустройство войсковых подразделений, их тыловое обеспечение, учебные полигоны и комплексы, социальная инфраструктура – важнейшие составляющие, определяющие общую эффективность сдерживающей и оборонительной функции вооруженных сил. Эта закономерность признается реально постоянно действующей невзирая на природно-географические, национально-политические и социально-экономические различия. Именно задачам, вытекающим из реализации данной закономерности для Российской Федерации на текущий и предстоящий периоды, посвящена статья генерала армии В.В. Герасимова. Инфраструктурное обустройство Вооруженных Сил на каждом этапе их развития должно соответствовать стратегическим целям и тактике ведения вооруженной борьбы, а также отражать структуру видов и родов войск и отвечать требованиям их наиболее оптимальной дислокации по территории страны. При этом следует иметь в виду инерционность капитальных вложений, осуществляемых в создание и подержание силовой инфраструктуры государства.

Преимуществом основных фондов как технического, так и социального назначения, а также локализация центров управления силовыми подразделениями разного уровня являются одним из важнейших факторов, учитываемых при разработке оборонительной стратегии страны. Огромное влияние на структуру и дислокацию Вооруженных Сил оказывают также научно-технический прогресс в средствах ведения боевых действий и прогнозируемая ситуация в области внутренней и внешней политической обстановки.

Кроме того, задачи оптимизации основных фондов военной инфраструктуры находятся во взаимосвязи с развитием материально-технической базы других силовых ведомств, каждое из которых выполняет свою собственную роль в обеспечении комплексной безопасности государства.

Общим требованием для формирования целостной системы инфраструктуры безопасности Российской Федерации для каждого из подразделений, относящихся к разным видам и родам силовых ведомств, является соблюдение условий силового прикрытия территорий соответствующей величины. Таким образом, тактико-технические характеристики существующих, разворачиваемых и планируемых на перспективу силовых подразделений разных видов определяют условия их дислокации в мирный и особый периоды.

Не вызывает сомнения различная степень взаимосвязи дислокации этих подразделений с размещением гражданской, производственной и энергетической инфраструктуры государства. Чем выше степень мобильности и автономности подразделений силовых ведомств, тем меньше становится их связанность с традиционными узлами и зонами урбанизации на территории страны, и тем позитивнее будет их участие в развитии единой системы расселения Российской Федерации путем формирования новых или возрождения ранее созданных основных фондов специального назначения на слабо урбанизированных территориях как внутри страны так и вдоль сухопутных и морских границ государства.

В свою очередь мобильность и автономность силовых подразделений зависят от видовой структуры и развитости коммуникационных систем общего назначения. Чем плотнее сеть коммуникаций и шире состав используемых видов транспорта, тем выше будет мобильность дислоцированных в том или ином месте силовых подразделений и тем большую территорию они смогут прикрывать в рамках решения поставленных задач, а значит, потребность в численности и технической насыщенности этих подразделений может быть меньше и, соответственно, эффективность капитальных вложений в силовую инфраструктуру будет выше за счет сокращения общих капитальных вложений и эксплуатационных затрат.

Очень важно для оптимизации структуры капитальных вложений в актуализацию сложившейся силовой инфраструктуры страны учитывать кумулятивный эффект от возможного объединения опорных центров разных силовых ведомств в социальном, энергетическом и техническом направлениях. На этой основе могут развиваться специализированные групповые системы обеспечения разных силовых подразделений, дислоцированных на одной территории в границах какого-либо муниципального образования или на стыке соседних муниципальных образований.

В пределах таких многофункциональных гарнизонов значительно эффективнее решаются общие социальные, коммунальные и медицинские вопросы обеспечения военнослужащих, как контрактников и членов их семей, так и призывников. Также легче осуществляются меры инженерно-технического, энергетического и продовольственного снабжения населения и градообразующих подразделений и населения формируемых специализированных населенных мест.

Понятно, что каждое федеральное силовое ведомство создает собственную управляемую структуру опорных, технических и учебных центров, отвечающих стоящим перед ведомствами задачам. Однако, учитывая, что все силовые ведомства с помощью своих подразделений обеспечивают безопасность в границах юрисдикции Российской Федерации, т.е. действуют на одной и той же территории страны, целесообразна постановка единой задачи обеспечения рациональной и комплексной (где это возможно) инфраструктурной обустроенности силовых подразделений.

Решаться такая задача в условиях межведомственной кооперации может путем формирования и планомерного осуществления мероприятий Генеральной схемы дислокации комплексных опорных учебно-технических центров – гарнизонов в границах военных округов, положения которой должны быть совмещены с территориальными схемами развития отдельных отраслей национального хозяйства и общей схемой расселения на соответствующих территориях. Очевидно, что подготовка такой схемы может быть обеспечена только на уровне Совета безопасности Российской Федерации и ее решения должны быть утверждены президентом страны.

В процессе постановки и решения оптимизационных задач этой схемы следует учитывать, что преемственность исторического функционального использования существующих основных фондов силовых подразделений разных видов в настоящее время может не соответствовать уровню стоящих перед этими подразделениями текущих и стратегических задач. На практике многие объекты инфраструктуры управления видами и родами войск, военными округами и иными силовыми структурами и отдельные военные городки отдельных силовых подразделений размещаются в исторических центрах крупнейших и крупных городов страны, современная градостроительная ситуация которых значительно усложняет их нормальное функционирование и эффективное решение стоящих задач как в мирный, так и в особый период.

Инженерные и особенно транспортные проблемы, с которыми столкнулись городские центры Российской Федерации, не способствуют деятельности и работоспособности мно-

гих силовых подразделений, затрудняют развертывание и выдвижение этих подразделений в боевые порядки. Особенно это касается частей и соединений постоянной готовности. Общая тенденция выхода силовых подразделений из городских центров на межселенные территории в узлы коммуникаций должна быть рационализирована в Генеральной схеме дислокации этих подразделений.

При этом попутно будет решена задача возвращения в экономику страны большого количества исторических зданий – памятников культурного наследия, занимаемых в настоящее время силовыми подразделениями. Сегодня эта задача решается не системно, стихийно и часто сопровождается убытками для государственного бюджета.

С другой стороны, формирование комплексных военных городков-гарнизонов на межселенных территориях, в малых и средних городах, в том числе попавших в категорию депрессивных и монопрофильных, даст возможность расширить их градообразующую базу, повысить в целом социальную устойчивость и создать условия стабильного социально-экономического развития этих городов.

Системное и комплексное решение вопросов инфраструктурного обустройства подразделений силовых ведомств подсказывает актуальную необходимость подготовки Генеральной схемы дислокации силовой инфраструктуры разных ведомств в качестве специального раздела Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации, подготовка которой предусмотрена Федеральным законом о стратегическом планировании.

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ И ПРИНЕВСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ

АГЛОМЕРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

Очевидно, что агломерация как форма территориального устройства лежит вне правового поля административно-территориальной организации Российской Федерации, а с точки зрения вовлекаемых в агломерацию территорий опирается на возможность централизованного управления совокупностью муниципальных образований разного уровня.

Понятно, что муниципальные образования могут на договорной основе входить в какое-либо союзы и объединения, ориентированные на решение некоторых общих задач путем координации административных усилий, имеющихся материальных, социальных, финансовых и экономических ресурсов. При этом также могут формироваться органы управления такими объединениями на добровольной и представительской основе. Естественно, появление таких надстроечных органов может расцениваться как стимуляция роста административно-бюрократического аппарата, формирования над (или) межмуниципальных структур управления, которые только косвенным образом будут связаны с представительными и исполнительными органами местного самоуправления и эффективность которых будет в целом зависеть от программ развития входящих в объединение муниципальных образований.

В этом свете следует обратить внимание на следующие обстоятельства.

Нечеткость определения понятия «городская агломерация». Термин «агломерация» означает спекание частей с получением в результате какого-либо синергетического эффекта. В градостроительстве – это срастание урбанизированных территорий, входящих в административные границы разных муниципальных образований, т.е. границы агломерации могут не совпадать с границами муниципальных образований, т.к. физическое тело агломерации состоит из территорий населенных пунктов, где субъекты хозяйственной и градостроительной деятельности интенсивно используют территорию этих населенных пунктов, социальную сферу, экономические и трудовые связи, инженерную и транспортную инфраструктуру, рекреации. Здесь может возникнуть как дублирование управленческих функций, так и противоречия в органах управления.

Скорее всего, агломерации формируются на базе совместного планирования и реализации каких-либо общих программных мероприятий. Органом управления таких агломераций становится совместная дирекция программы (или ряда программ), а источником финансирования – бюджетные и внебюджетные средства, предусмотренные в этой программе (программах).

Вероятно, может рассматриваться вариант наделения такой функции муниципальными (государственными) имущественными комплексами, в том числе земельными участками, предназначенными для реализации программы (программ).

Агломерацию можно определить, как переходный вид организационной структуры управления и способ расширения управленческих функций городского округа – центрального звена агломерации.

В любом случае необходимо избегать дублирования управленческих функций и выстраивать ясную иерархическую систему полномочий и ответственности в структуре государственных и муниципальных органов управления.

АГЛОМЕРАЦИИ. ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И НОВИЗНА

«Освоение территории России надо начинать с земель вокруг крупных экономических центров. Расширение «агломерационного радиуса» наших городов в 1,5–2 раза увеличит доступную территорию в несколько раз. Это позволит полностью преодолеть ее дефицит, снизить стоимость жилых и производственных помещений на 20–30%. Это позволит значительно поднять и доходность пригородного сельского хозяйства, и качество жизни работников аграрного сектора». В.В. Путин

Решение задачи, сформулированной В.В. Путиным, требует внимательного анализа ситуации крупнейших городских центров, разработки проектного и правового обеспечения устойчивого развития Российской Федерации с опорой на агломерации как точки роста и экономического и социального развития страны.

Очередные изменения в Градостроительном кодексе Российской Федерации затрагивают, в частности, вопрос о совместной разработке документов территориального планирования таких смежных субъектов Российской Федерации, как Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область.

Этот вопрос назрел давно, но отсутствие законодательной нормы и амбиции органов власти этих субъектов России не давали возможности его решения ни в области стратегии социально-экономического развития, ни в области территориального планирования. Опыт раздельной разработки указанных документов и взаимно неувязанной инвестиционной деятельности негативно сказывается на социальной, экономической, экологической и градостроительной эффективности осуществляемых преобразований окружающей среды, прежде всего, в пригородных зонах Москвы и Санкт-Петербурга. Отсутствие научно обоснованных прогнозов совместного градостроительного развития периферийных и пригородных зон обеих столиц проявляется в неожиданных и недемократических частных решениях по трансформации функциональной организации и коммуникационного каркаса этих зон.

В результате таких решений происходит нерегулируемый в целом территориальный рост двух крупнейших городских образований страны, который сопровождается общим ухудшением ситуации в сфере транспорта, инженерного обеспечения, социального обслуживания населения и экологии как в самих городах, так и в зонах их непосредственного окружения.

Советский опыт конца 80-х годов разработки единых Генеральных планов для Ленинграда и Ленинградской области, Москвы и Московской области наткнулся на перестроечный парад суверенитетов и структурный экономический кризис 90-х годов и организационно и экономически захлебнулся.

За прошедшие четверть века градостроительная ситуация и Москвы, и Санкт-Петербурга значительно ухудшилась, проблемы развития Ленинградской и Московской областей как в экономическом, так и социальном планах заметно обострились. Давление Санкт-Петербурга и Москвы на городские и сельские поселения, а также земли сельскохозяйственного назначения и лесные угодья Ленинградской и Московской областей, удаленные от областных центров на 100–150 км, резко возросло.

Из нормативных правовых документов и соответственно из практик градорегулирования исчезло понятие «пригородная зона» вместе с ее параметрами и особенностями функциональной планировочной организации. За счет сельскохозяйственных и лесных земель идет фактический прирост высокоурбанизированных территорий центральных городов. Зеленые зоны Москвы и Санкт-Петербурга практически растворились в дачных и

садоводческих поселениях, кварталах новой жилой и промышленной застройки, в зонах размещения логистических комплексов, транспортных коммуникациях. Муниципальное регулирование землепользования в Ленинградской и Московской областях оказалось не в состоянии обеспечить охрану общественных интересов и конституционных прав населения Санкт-Петербурга и Москвы от напора частных инвестиций. С другой стороны, само население в большей степени способствует урбанизации этих зеленых зон, финансируя перевод земель и строительство так называемой загородной недвижимости.

Назревшая актуальность разработки документов совместного регулирования пограничных зон обеих столиц определяет содержание текущих изменений Градостроительного законодательства РФ. Прежде всего, речь идет об обеспечении целостности планировочного каркаса и непротиворечивости функциональной организации сопредельных территорий. Таким образом, при подготовке совместных документов территориального планирования двух и более субъектов РФ может быть учтен опыт разработки единых генеральных планов Ленинграда и Ленинградской области, Москвы и Московской области. Однако даже поверхностный анализ этого опыта показывает, что механическое сведение воедино генеральных планов центральных городов и региональных планировочных схем не дает необходимого эффекта.

Для его достижения, прежде всего, потребуется интеграция и известное обобщение целей, задач и направлений социально-экономического развития соседних субъектов РФ в рамках единого стратегического планирования на текущий период и прогноза развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу. При этом оказывается необходимым совместить несовместимое: характеристики графического отображения положений территориального планирования, свойственные региональным схемам и генеральным планам муниципальных образований. Это противоречие может быть преодолено следующим образом, сочетающим требования к содержанию этих документов: общая схема территориального планирования, выполняемая на базовой картографической основе в масштабе 1:100 000, включает в себя основные элементы планировочной структуры центральных городов, муниципальных районов, городских округов и поселений тех субъектов РФ, на которые разрабатывается единый документ территориального планирования, и дополняется более подробными генеральными планами областных центров (столичных городов) и иных муниципальных образований в масштабе 1:10–25 000.

Особенностью подготовки такого совместного документа является общий анализ возможностей рационального использования разнообразных ресурсов территории, составление прогнозов, программ и планов социально-экономического развития с формированием перспективной планировочной структуры этих субъектов РФ. Можно ожидать, что при такой разработке естественным образом будут получены границы активности урбанизационных процессов и соответственно будет выявлен агломерационный потенциал территории.

Для Москвы и Санкт-Петербурга выявление потенциальных границ их агломераций с формированием структуры функциональной организации, наращивание и повышение плотности планировочного каркаса территории будут иметь важнейшее социально-экономическое, экологическое, инженерное и транспортное значение, оказывающее воздействие и на зависимые от них окружающие территории.

В целевой установке совместной разработки документов территориального планирования должны содержаться требования обоснования прогнозных границ агломерации, определения баланса функциональной организации по назначению и видам землепользования, а также обоснования направлений развития планировочного коммуникационного каркаса территорий.

Данные цели предполагают достижение необходимого уровня социально-экономической эффективности планируемых мероприятий на базе использования общей закономер-

ности развития градостроительных структур – преемственности функциональной и планировочной организации территории. Исключительную роль в объективном проявлении этой закономерности играет историческое наследие как природного, так и антропогенного характера. Сохранение планировочной структуры территории, исторических объектов, архитектурно-градостроительных и природных комплексов, памятных и достопримечательных мест оказывает определяющее влияние на функционально-планировочные решения, закладываемые в проектную градостроительную документацию. Очевидно, что в границах агломерации, наряду с выделением территорий и зон градостроительного и экологического покоя, могут быть найдены и выделены участки допустимого градостроительного развития. Таким образом, в границах выявляемой агломерации будут установлены зоны действия охранных регламентов и режимов градостроительной деятельности, а также зоны допустимых преобразований окружающей среды, буферные зоны градостроительного регулирования.

Историко-генетический анализ пространственного развития Московской и Санкт-Петербургской агломераций, несмотря на их морфологические отличия, вызванные природно-географической ситуацией, показывает, что их планировочная структура отражает и другую фундаментальную закономерность – формирование зон урбанизации и культурных ландшафтов на основе главных коммуникационных коридоров, имеющих стратегическое значение континентальных и региональных связей.

В случае Москвы эта закономерность породила радиально-кольцевую планировочную структуру, объединившую и использовавшую геоморфологию и гидрографию местоположения города и при этом обеспечившую политическое и экономическое влияние города на окружающие земли.

В ситуации Санкт-Петербурга данная закономерность выразилась в доминировании широтного прибрежного характера градостроительного развития в сочетании с северо-западным, северо-восточным, юго-западным и юго-восточным направлениями, между которыми до сих пор сохранились участки природного или окультуренного ландшафта. Центральная же часть города – ядро агломерации – сформировалась также с использованием элементов радиально-кольцевой структуры.

Центростремительные особенности развития исторических ядер Москвы и Санкт-Петербурга (при всех их различиях) ответственны за сегодняшние транспортные проблемы этих городов. Формирование системы кольцевых автомагистралей и разноуровневых развязок не успевает за ростом автомобилизации и объемов транспортных передвижений. Назревает необходимость ограничения потока автомобильного транспорта в центральных районах городов с одновременным устройством транзитных магистралей с непрерывным движением в надземном или в подземном уровнях. Между такими магистралями могут быть сформированы нетранзитные зоны площадью около одного квадратного километра, которые будут обслуживаться общественным транспортом по периметру, а личным транспортом по тупиковым подъездам.

В формируемых нетранзитных зонах обеспечивается приоритет пешеходного движения по границам кварталов или комплексов, создаются условия для сохранения исторического наследия. Для подъездов и хранения легкового транспорта в этих зонах в процессе комплексной реконструкции застройки могут быть использованы приемы вертикального зонирования и разделения уровней пешеходного и транспортного движения. Очевидно, что для Санкт-Петербурга задача решения транспортной проблемы усложняется необходимостью обеспечить створность существующих мостов через Неву и рукава дельты, а также формированием новых мостовых или тоннельных переходов.

В целом возможности радиально-кольцевой схемы планировочной организации главных агломерационных центров России уже исчерпаны. Ее логическим продолжением бу-

дет секторальный способ развития. Однако этот способ в значительно большей степени требует строгого градостроительного регулирования, особенно для участков между коммуникационными коридорами, где должны быть сохранены природные комплексы и культурные ландшафты и сформирован, таким образом, экологический каркас агломерации. Эта система зеленых клиньев между урбанизированными секторами должна естественно переходить за границей агломерации в природоохранный компенсационный пояс регионального и (или) межрегионального значения.

На такой основе теоретически может быть сформирована модель экологически устойчивой агломерации. В задачи разработки межсубъектного документа территориального планирования попадает также расчет компенсационного потенциала окружающей среды по восприятию и нейтрализации техногенных воздействий. Этот расчет может обосновать параметры отдельных урбанизированных участков вдоль коммуникационных коридоров. В свою очередь, геоморфология территории и ее сложившийся плановый рисунок подскажут направления развития и функциональное содержание отдельных зон и участков.

В такой постановке задачи нет принципиальной новизны. Здесь проявляется преемственность исторического развития концентрированных урбанизированных территорий. Принципиальной новизной для подготовки документов территориального планирования в этом случае являются требования нормативной правовой базы ее осуществления – как в проектном поле, так и в условиях инвестиционно-строительной реализации. Кроме того, инновации связаны с интеграцией региональных и муниципальных документов социально-экономического развития и с неамбиционным распределением пограничных земельных ресурсов.

Эту задачу российские столичные регионы решают по-разному. Москва пошла по пути расширения своих границ в юго-западном секторе градостроительного развития. Санкт-Петербург создал общий с Ленинградской областью координационный совет, в сферу деятельности которого отнесены вопросы совместного сбалансированного развития, прежде всего, периферийных зон Санкт-Петербурга и пригородных муниципальных образований Ленинградской области.

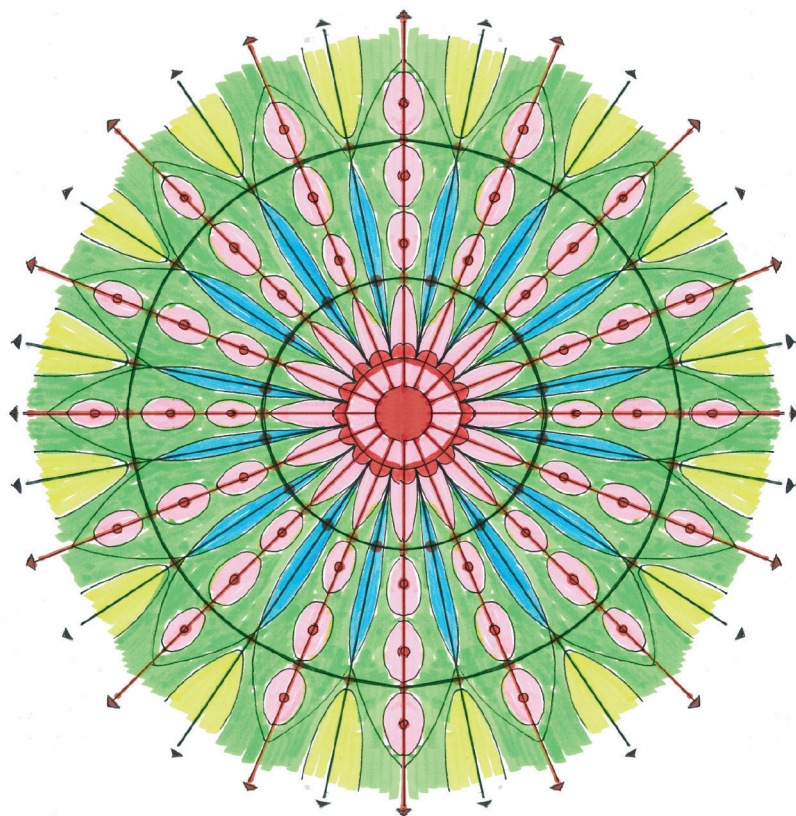
Очевидно, что путь территориальной экспансии городского центра на областные земли находится в русле исторической традиции и способен в лучшем случае обеспечить временное улучшение градостроительной ситуации. Хотя расширение границ городов дает иллюзию эффективного централизованного управления градостроительным развитием, скорее всего этот путь, особенно в условиях однонаправленного территориального роста, даст в перспективе усиление транспортных, социальных и экологических проблем, свойственных всем крупнейшим мегаполисам мира.

Перспектива развития крупнейших мегаполисов, насчитывающих десятки миллионов жителей и обладающих основным информационным и экономическим потенциалом своих государств, связана с диверсификацией их функционально-планировочной структуры и децентрализацией управления градостроительной деятельностью. На этом пути появится возможность превращения отдельных городских и сельских поселений в развитую сетевую структуру, построенную на основе единой модели взаимодействия.

Определяющим фактором реорганизации генеральных планов российских мегаполисов сегодня становится обоснование структуры и количественных параметров градообразующей базы. Перестройка этой базы для условий постиндустриального, информационного и демократического развития предполагает расширение сферы административных (прежде всего столичных) функций, услуг в области культуры и образования, в научно-информационном сегменте, здравоохранении, спорте и физической культуре, экспериментальном, опытно-научном производстве, логистике и росте объемов межконтинентальных и региональных транспортных коммуникаций, туристско-рекреационной деятельности.

В совокупности эти изменения, безусловно, потребуют трансформации сложившегося функционального землепользования, планировочной структуры центральных частей городов, их периферийных и пригородных зон с учетом исторического статуса конкретных районов, объектов и территорий природоохранного значения, а для Санкт-Петербурга еще и такого уникального пространственного ресурса, как акватория Невы, Невской губы и восточной части Финского залива.

Поэтому важнейшей задачей при подготовке корректуры генеральных планов главных мегаполисов страны становится совместная разработка документов стратегического и территориального планирования, их перспективного градостроительного развития, учитывающая отдельные изменения и действующие тенденции в сфере занятости населения, его демографической структуре, а также необходимые условия экологической устойчивости, социально-экономической и политической стабильности в сфере общественных отношений.



МОДЕЛЬ СЕКТОРАЛЬНО-СЕТЕВОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

-  ЯДРО АГЛОМЕРАЦИИ
-  ПОЯС ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ
-  КОРРИДОРЫ ГРАЖДАНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ
-  КОРРИДОРЫ ПРОИЗВОДСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ
-  ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
-  ЗЕМЛИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ЭНЕРГЕТИКИ
-  ЗЕМЛИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
-  ЗЕМЛИ ЗАЩИТНЫХ ЛЕСОВ И РЕКРЕАЦИИ

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ ПРИНЕВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ*

Природопреобразующая, средоорганизующая деятельность Человека в процессе исторической эволюции и развития цивилизации в наиболее концентрированном виде проявляется в городской форме расселения и в зонах размещения предприятий горнодобывающей промышленности, энергетики и транспорта.

Именно в этих зонах невосстановимые трансформации ландшафта и местных экосистем получают наибольшее развитие. Виды и глубина преобразований связаны с функциональным назначением территорий, возможностью использования локального природного потенциала в целях формирования пригодной для конкретной деятельности среды.

Постоянно возрастающая урбанизированность территорий нарушает процессы функционирования природных комплексов, приводит к загрязнению окружающей среды, ее истощению и деградации. Поэтому антропогенные нагрузки должны уравниваться естественными или искусственно созданными экосистемами. Этого требуют от градостроительной и хозяйственной деятельности законодательство Российской Федерации, Концепция перехода страны к устойчивому развитию, целевые установки и содержание документов стратегического и территориального планирования.

Сочетание эффективных по своей экологической роли искусственно преобразованных природных комплексов и тоже эффективных с экономической и социальной точек зрения искусственно созданных компонентов материально-пространственной среды составляет основу и структурную организованность урбанизированных территорий. Сбалансированное формирование сохраняемых и изменяемых природных систем в урбанизированном пространстве становится методологической сущностью градостроительной деятельности.

В этом свете основой длительного, устойчивого развития Санкт-Петербурга является экологическая сбалансированность формируемых природно-экологического и антропогенного каркасов, которые представляют собой две «полярные» системы: застроенные территории, развивающиеся вдоль транспортных и инженерных коммуникаций, и территории зеленых насаждений и акваторий, связанных между собой участками бульваров и (или) элементами гидрографической сети.

Распределение урбанизированных территорий между системами антропогенного и природно-экологического каркасов составляет основную задачу генерального плана любого поселения. При этом, если плотность антропогенного каркаса наращается от межселенных территорий по направлению к центру поселения, то природно-экологическая система, наоборот, усиливается в противоположном направлении, где она в концентрированном виде должна формировать защитный лесопарковый пояс. Таким образом, планировочная организация урбанизированных территорий поселений не может замыкаться в границах физически застроенных или подлежащих застройке территорий. Она должна выходить в зоны природного окружения, функциональное назначение которых требует установления жестких регламентов хозяйственной и градостроительной деятельности на значительных расстояниях, обеспечивающих по основным параметрам компенсацию негативных антропогенных и технологических воздействий на окружающую среду, связанных с жизнедеятельностью поселения. Определение содержания данных регламентов становится проектно-планировочной задачей территориального планирования, документы которого должны иметь приоритет по отношению к генеральным планам отдельных населенных пунктов, поселений и городских округов и формировать природно-экологический каркас в районном и региональном масштабах.

* В соавторстве с И.Б. Евпловой.

В этом смысле природно-экологический каркас города – это особая планировочная структура относительно непрерывных озелененных территорий и водных систем, осуществляющих природоохранные, рекреационные и средозащитные функции и имеющих связи (коридоры) с окружающей город природной средой.

Экологически, социально и экономически эффективной такая структура может формироваться только в пределах крупной лучевой городской агломерации.

Основные принципы формирования природно-экологического каркаса сводятся к следующему:

1. Сохранение биологической продуктивности и оптимальной величины элементов природно-экологического каркаса.

Согласно накопленному опыту и теоретическим моделям организация экологически устойчивых градостроительных систем оптимальным считается соотношение между хозяйственно используемыми территориями (включая земли сельскохозяйственного использования) и участками условно неизменных или слабоизмененных, а также искусственно воссозданных природных систем (природно-экологический каркас) в пропорциях 2:3 соответственно (Н.Ф. Реймерс). Исходя из этого соотношения, доля элементов природно-экологического каркаса на урбанизированных территориях должна составлять около 60 %.

2. Непрерывность и целостность структуры природно-экологического каркаса.

Элементы природно-экологического каркаса города имеют как полигональный характер (особо охраняемые территории, парки, лесопарки и т.п. объекты), так и линейный (водоохранные зоны рек, защитные полосы лесов вдоль авто- и железных дорог, озеленения улиц, бульвары и пр.). Соединяясь в единую систему с окружающим природным комплексом зеленой зоны города, акваториями, они служат основой для поддержания экологического равновесия в целом. Непрерывность каркаса способствует устойчивости его существования, лучшей очищающей и поглощающей способности, создает условия для проветривания территории.

3. Сохранение и защита природных элементов и ценных природных комплексов.

Целям сохранения и защиты природных объектов служит целый ряд нормативно-законодательных мер – установление водоохранных зон, запретных и нерестоохраненных полос леса, зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения и других мероприятий планировочного и режимного характера.

Наряду с законодательно закрепленными природоохранными и средозащитными территориями и зонами выделяется целый ряд природных комплексов, которые необходимо сохранить в естественном состоянии в качестве зон охраняемого природного ландшафта.

Зоны охраняемого природного ландшафта устанавливаются с целью охраны элементов и отдельных компонентов природного и городского ландшафта, органически связанных с охраняемыми объектами и являющихся неотъемлемой частью окружающей среды.

К предметам градостроительной охраны (исторически ценным градоформирующим объектам) могут быть отнесены ценные элементы ландшафтно-композиционной структуры: сохранившийся исторический рельеф, исторические типы макроландшафта, повлиявшие на формирование градостроительных образований, исторические гидросистемы, открытые ландшафты в расселенческой структуре между отдельными высокоурбанизированными участками.

На территории Санкт-Петербурга к ценным элементам ландшафтно-композиционной структуры относятся:

1) Сохранившийся исторический рельеф и элементы орографии района:

Балтийско-Ладожский и Литориновый уступы;

Южковская, Парголовская, Всеволожская, Колтушская, Пулковская, Дудергофская возвышенности.

2) Естественные гидросистемы и акватории:
дельта Невы и часть Большой Невы в границах города;
восточная часть Финского залива, включая его северное и южное побережье;
части гидросистем рек Охты, Славянки, Ижоры, Сестры, Дудергофки, Кузьминки, Карасты, Кикенки и других рек в границах города, Суздальских, Дудергофских и других озер, а также болотных массивов Сестрорецкого разлива и Юнтолово.

3) Открытые ландшафты:

Пулковских и Дудергофских высот;

Лугового и Шуваловского парков.

4) Лесные массивы и участки леса:

северного берега Финского залива в Приморском и Курортном районах города;

в районе Юкковских и Парголовских возвышенностей;

в южной и восточной частях Пушкинского и Павловского районов;

в районе Колтушских высот и р. Охты;

участки леса, примыкающие к паркам южного берега Финского залива в Петродворцовом районе города.

Сохранение водного режима бассейна восточной части Балтийского моря является определяющим фактором для оптимального и устойчивого функционирования всех экосистем Приневского макрорегиона. С этой целью необходимо максимальное сохранение лесных массивов на водораздельных пространствах. Сохранение болот имеет также большое значение в поддержании экологического равновесия, так как они являются источниками питания рек, естественной плантацией ягодных кустарников, местом обитания птиц и других животных, осуществляют биологическую очистку в системе круговорота пресных вод.

В целях сохранения и защиты от загрязнения ресурсов подземных вод необходимо установление режимов хозяйственной деятельности и усиления средозащитной роли зеленых насаждений в зонах с незащищенными подземными водами, таких как Ижорское плато, а также в районах с легко ранимым ландшафтом на Карельском перешейке.

Анализ состояния существующих элементов природно-экологического каркаса позволит выявить основные проблемы его функционирования и дать предложения по их решению и развитию.

Неэффективность сложившейся системы управления пространственной организацией градостроительных процессов и хозяйственной деятельностью отчетливо видна на космических снимках региона, где она проявляется как «метастазы урбанизации» природных ландшафтов (рис. 2).

Оптимальное соотношение сохранившихся и вовлеченных в хозяйственную деятельность территорий (60:40 %) нарушено. Дальнейшее развитие макрорегиона должно быть направлено на поддержание и восстановление частично нарушенного экологического равновесия. В настоящее время общая озелененность Санкт-Петербурга составляет меньше 30 %, площадь акваторий без Невской губы – 4 %. Очевидно, что в сложившихся границах города обеспечить требуемое соотношение невозможно. Необходимы политические и административные решения по формированию и сохранению защитного лесопаркового пояса, в том числе и на территории Ленинградской области. В результате проведения мероприятий по реорганизации производственных и сельскохозяйственных зон, изменения видов использования территорий на рекреационную функцию общий процент озеленения в районе Санкт-Петербурга может достичь необходимого значения и таким образом оптимальная доля и структура природно-экологического каркаса будет достигнута.

В настоящее время элементы природно-экологического каркаса Санкт-Петербурга разрознены и не составляют единой системы. Необходимо осуществление организационных

и планировочных мероприятий, способствующих созданию цельной структуры этого каркаса, пронизывающей застроенное пространство в виде озеленения улиц, бульваров между производственными объектами и связанной с прилегающими лесными зонами. К сожалению, согласно Лесному плану Ленинградской области, большая часть бывших лесов зеленой зоны относятся к «ценным» лесам, с более слабым правовым ресурсом охраны, чем у лесопарков и зеленых зон. Средством объединения могут служить вновь создаваемые зеленые насаждения (парки, скверы, газоны, озелененные элементы пешеходных пространств и нетрадиционные формы вертикального озеленения, крышных садов и т.п. объектов), благоустроенные и озелененные природоохранные и средозащитные зоны (водоохранные зоны, санитарно-защитные, зеленые насаждения специального назначения, защитные полосы леса вдоль авто- и железных дорог и др.).

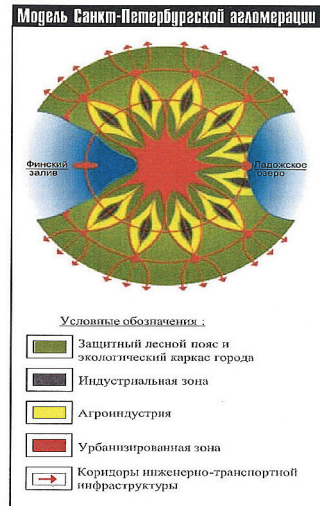
Необходимо обеспечить сохранение экологически неустойчивых и ценных природных комплексов, усилить средозащитную роль зеленых насаждений в их пределах (сохранение лесных массивов, искусственное озеленение, установление режимов хозяйственно-градостроительной деятельности). К ним относятся камовые и холмисто-грядовые моренные ландшафты, зоны с незащищенными подземными водами, водораздельные пространства, болота, эрозионные склоны, дюны. Эти территории должны войти в состав природно-экологического каркаса и учитываться при градостроительном планировании территории как зоны ограничений градостроительной и хозяйственной деятельности.

Несмотря на то что задача формирования целостной планировочной структуры природно-экологического каркаса была поставлена еще в период разработки Генерального плана Санкт-Петербурга, в 2004 году, ее градостроительное решение пока не завершено. Действующий региональный закон о зеленых насаждениях охраняет отдельные участки с высоствольной растительностью, не собранные в единую разветвленную систему, и не может рассматриваться как достаточный документ для обеспечения экологической устойчивости и безопасности города.

Очевидно, необходима разработка консолидированной схемы территориального планирования и определения границ устойчивого развития Приневской агломерации, в которой были бы установлены формы взаимодействия природно-экологического и антропогенного каркасов, градостроительные регламенты и режимы хозяйственной деятельности на всей территории агломерации. При этом ясно, что планировочная структура Приневской агломерации получит ярко выраженную звездно-лучевую форму. В ней должны найти отражение действующие тенденции градостроительного развития по вылетным и кольцевым транспортным и инженерным коридорам, характерные для современного этапа функционально-планировочной организации окружающих город муниципальных районов в Ленинградской области, возможности и требования охраны природных лесных массивов от экспансии инвесторов, в сочетании с актуальными задачами местного агропромышленного комплекса и развития региональной транспортно-логистической инфраструктуры. Разработка такой модели необходима для планируемого этапа новой корректировки документов территориального планирования Санкт-Петербурга и Ленинградской области в качестве экологического обоснования устойчивости функционально-планировочной структуры Приневской агломерации.

Прошедшие с момента утверждения Единого Генерального плана Ленинграда и Ленинградской области годы показали, что в условиях равноправных отношений двух субъектов управления обеспечить целесообразное и экологически сбалансированное развитие взаимодействующих градостроительных и хозяйствующих структур практически невозможно. Очевидно, назрела необходимость административного формирования Приневского макро-региона в виде единого объекта управления с четкой иерархией системы вертикальных связей, включающего собственно исторический центр города, районы периферийной городской

застройки, дворцово-парковые комплексы и связанные с ними объекты градообразующего значения, а также административные районы и поселения области, где явно должна ощущаться политическая и экономическая власть регионального центра. Это должен быть самодостаточный макрорегион, в котором бюджетно-налоговая политика не будет противоречить целесообразной и эффективной пространственной организации и задачам устойчивого и сбалансированного развития, осуществляемого последовательно по единому плану, основанному на кумулятивном эффекте федеральных, региональных, муниципальных и частных инвестиций, отражающих в совокупности общественные интересы.



Приневская агломерация

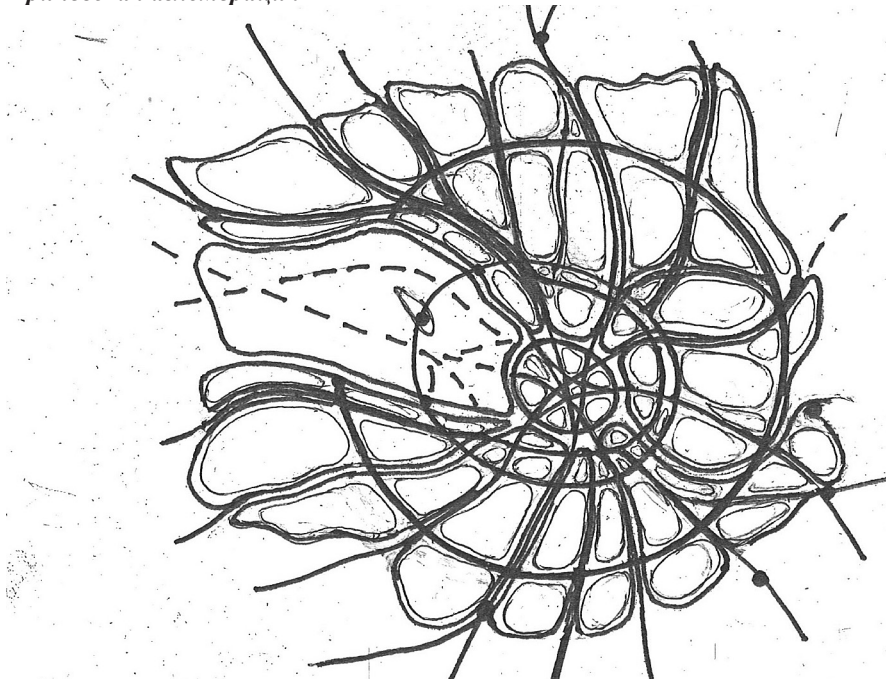


Рис.1. Модель радиально-кольцевой планировочной структуры Приневской агломерации

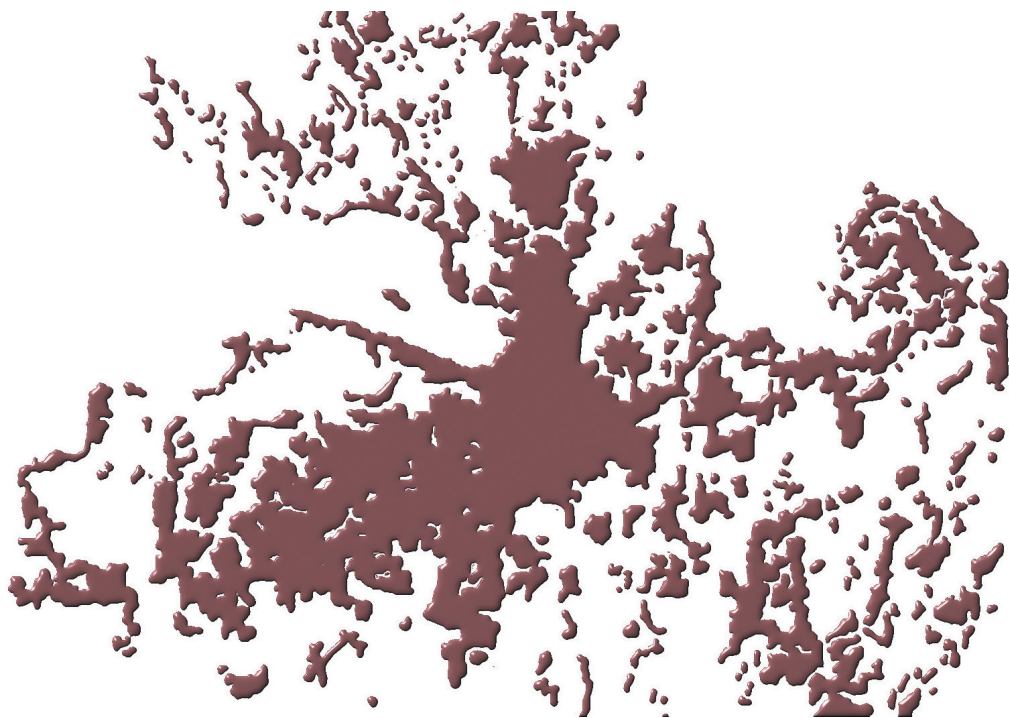


Рис. 2. Метастазы урбанизации



Градостроительная освоенность района Финского залива – Невской губы – Ладожского озера

О КОНЦЕПЦИИ СОВМЕСТНОГО РАЗВИТИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА И ТЕРРИТОРИЙ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ (АГЛОМЕРАЦИИ) НА ПЕРИОД 2018–2038 ГОДОВ С ПЕРСПЕКТИВОЙ ДО 2043 ГОДА

«Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период 2018–2038 годов с перспективой до 2043 года» (далее Концепция) представляется специальным прикладным исследованием и обоснованием возможностей, механизмов, а также условий обеспечения устойчивого непротиворечивого и сбалансированного развития территорий урбанизированной зоны, включающей город федерального значения Санкт-Петербург, городские и сельские поселения Ленинградской области, объединенные социальными, культурными, транспортными и производственными инфраструктурными связями в сложно организованную градостроительную структуру.

Концепция представляется как разработка функционально-планировочной модели и перечня основных направлений совместного развития разных административно-территориальных образований, составляющих Приневскую урбанизированную зону (агломерацию).

Предлагаемая модель должна быть вписана в сложившуюся ландшафтную структуру и обеспечивать в течение прогнозного периода формирование условий устойчивого социально-экономического и градостроительного развития Приневской урбанизированной зоны на основе научно обоснованного определения структуры и объемов экологически допустимых видов природопользования в сопоставлении с демографической емкостью территорий и исходя из сочетания возобновляемых и не возобновляемых ресурсов жизнеобеспечения, анализа действующих позитивных и негативных тенденций преобразования окружающей среды, сценарной вариантности их проявления в ближайшем будущем.

Обоснование и определение границ данной урбанизированной зоны в целом с учетом входящих в нее муниципальных образований является одной из основных задач подготовки Концепции.

Другая принципиально важная результирующая задача подготовки Концепции определяется как развитие приоритетных направлений преобразования инфраструктурного инженерно-транспортного каркаса территории в границах урбанизированной зоны.

Решение этих задач позволит определить состав и содержание организационно-управленческих мероприятий в области инвестиционно-градостроительной деятельности, а также уточнить нормативно-методическую базу ее ведения, предложить структуру административных и общественных институтов регулирования устойчивого пространственного развития этой зоны на прогнозируемый период в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Концепция пространственной организации урбанизированной территории охватывает природно-антропогенный комплекс, сложившийся вдоль невских берегов от Ладожского озера до западной границы Финского залива, распространяясь на Карельский перешеек на севере и Ижорскую возвышенность на юге и юго-западе.

Рассматриваемая урбанизированная территория включает допустимое экономическое и социально обоснованное сбалансированное распределение зон существующей сохраняемой, реконструируемой и потенциальной застройки гражданского и производственного назначения, рекреационных и природоохранных зон, зон специального и пригородного

сельскохозяйственного использования, зон размещения объектов инженерно-энергетической и транспортно-логистической инфраструктуры, объединенных трудовыми, культурно-бытовыми, социальными, грузовыми и пассажирскими, хозяйственными связями, формирующими иерархически организованную сеть планировочного коммуникационно-го каркаса территории.

Критерием достижения оптимального баланса функциональной организации Приневской урбанизированной территории является обеспечение необходимой экономической достаточности и необходимой бюджетной насыщенности образующих эту территорию административных единиц путем использования диверсификации территориальных зон Санкт-Петербурга и их развития на пригородные муниципальные районы Ленинградской области, образуя при этом на основе ландшафтных ячеек целостную градостроительную структуру. Она состоит из следующих полифункциональных элементов:

Центральный планировочный сектор, который определяется в границах застройки города досоветского периода.

Западный, акваториальный северный и южный территориальные планировочные сектора, включающих ряд планировочных направлений, формирующихся соответственно от правого и левого берегов рукавов дельты р. Невы на север и на юг между секущими транспортными коммуникациями.

Иные структуроформирующие линейные объекты от границы Центрального планировочного сектора до северной и южной границы выделяемой урбанизированной территории.

Совпадение административных и планировочных границ в пределах урбанизированной территории создает предпосылки и является условием стабильного и устойчивого социально-экономического развития и эффективного управления градостроительной деятельностью муниципальных образований Приневской урбанизированной территории.

Секторальный принцип пространственной организации урбанизированной территории позволяет использовать полицентричность как планировочный прием эффективного перераспределения и оптимизации социальных коммуникаций и транспортных потоков (входящих и выходящих внешних и внутренних) для оптимизации участков трудоустройства.

В то же время развитая гидрографическая сеть северного и южного секторов, защитные зоны водных объектов, особо охраняемые природные комплексы, сложившийся каркас естественной растительности берегов Финского залива, система зеленых насаждений и лесные массивы городских лесов и лесопарков Санкт-Петербурга, а также лесные массивы пригородных и муниципальных районов Ленинградской области в совокупности обеспечивают связный и пространственно-развитый экологический каркас, играющий средозащитную и, в большой мере, историко-культурную гуманитарную роль в природно-антропогенном комплексе Приневской урбанизированной территории.

В области развития инженерно-транспортной инфраструктуры выделение планировочных направлений, их функциональное зонирование способствует связности северного, центрального и южного секторов в единое целое и формирует в перспективе опорную решетку магистрального непрерывного движения, одновременно образуя пешеходные межмагистральные территории как жилого и общественного, так и нежилого, в том числе производственного, инженерного, специального, рекреационного, логистического и транспортного назначения.

Для центрального планировочного сектора обеспечивается тенденция снижения плотности населения, в том числе и дневного, ликвидации коммунального заселения через комплексную реконструкцию и перепрофилирование основных фондов и изменение назначения отдельных земельных участков. В этом процессе решается задача временного

и постоянного отстоя любых, в том числе легковых транспортных средств и увеличения культурно-досуговых и рекреационных, как экстерьерных, так и интерьерных пространств путем освобождения территорий от диссонирующих объектов и функций.

Особое значение для Приневской урбанизированной зоны имеет западный акваториальный сектор, включающий Невскую губу и восточную часть Финского залива. Планировочная организация этого сектора имеет не меньшее социально-экономическое значение для устойчивого развития агломерации, чем другие территориальные сектора и сохранение ценного природного и исторического наследия, объектов богатой градостроительной культуры, представленных в границах всех секторов Приневской урбанизированной территории.

Границы Приневской урбанизированной территории могут быть установлены в результате специального сопоставительного анализа оценки ситуации по двум критериям.

Одним критерием отнесения территорий муниципальных образований Ленинградской области к Приневской агломерации могут быть выбраны показатели плотности размещенных основных фондов, в том числе накопленных капитальных вложений в инженерно-транспортное и социальное обустройство этих территорий.

Другим критерием выделения границ урбанизированной территории можно выбрать распределение городских видов деятельности, предусмотренных на земельных участках правилами землепользования и застройки городских округов, городских и сельских поселений муниципальных образований Ленинградской области, окружающих Санкт-Петербург и обеспечивающих ежедневное функционирование интегрированной городской и частично областной социальной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Наглядное отображение урбанизированной территории может дать «выкраска» застроенных земельных участков муниципальных образований Ленинградской области, окружающих Санкт-Петербург, и участков, предназначенных для застройки и использования городскими видами деятельности. Графическая сопряженность и близость таких участков позволяет выделить относительно целостное пятно Приневской агломерации, включая определенные расчетом необходимые по биологической продуктивности сохраняемые природные территории, имеющие компенсирующее значение в выделяемой природно-антропогенной системе.

Выделенная таким способом территория рассматривается как объект подготовки специализированной схемы территориального планирования с учетом комбинации стратегических, программных и плановых документов социально-экономического развития относимых к агломерации целых административно-территориальных образований или их частей.

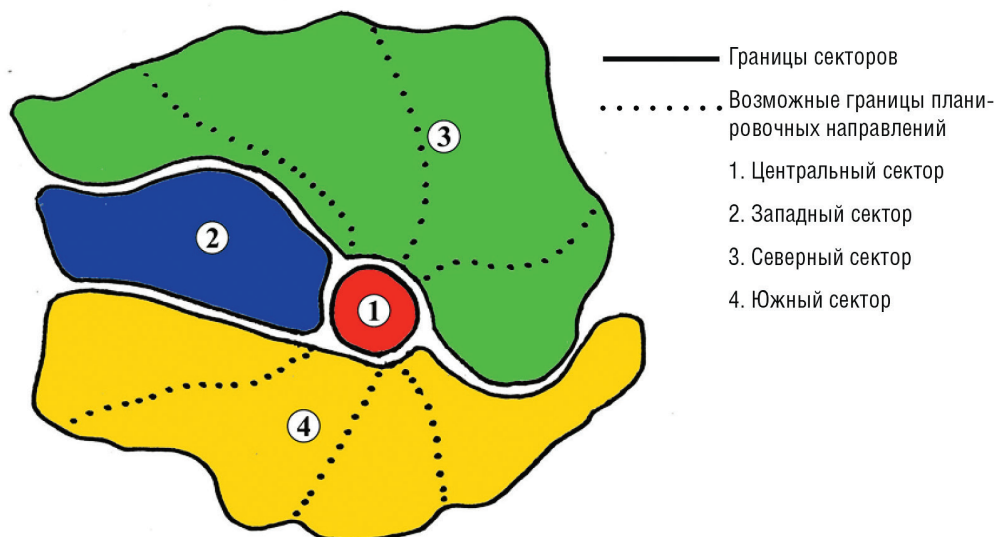
Концепция представляется как территориальная проекция взаимоувязанных стратегий социально-экономического развития Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Интеграция положений этих стратегических документов в сложившуюся градостроительную ситуацию позволит внести в них необходимые временные, пространственные и содержательные коррективы, направленные на недопущение рассогласований и преодоление взаимоисключающих действий в области пространственной организации выделяемой урбанизированной зоны Приневской агломерации.

В методологическом плане структурное построение агломерации позволит последовательно сформировать и утвердить следующие документы стратегического территориального планирования:

- схема территориального планирования Приневской урбанизированной территории;
- схема комплексного развития инженерно-транспортной инфраструктуры агломерации;
- Генеральные планы Северного, Южного и Центрального планировочных секторов;

– Морской пространственный план (схема территориального планирования Западного планировочного сектора).

На основе этих документов могут быть подготовлены проекты планировки отдельных планировочных направлений, схемы градостроительного зонирования по этапам предполагаемых градостроительных преобразований с последующей подготовкой проектов межевания и схем застройки отдельных мемагистральных территорий и кварталов.



Основные элементы планировочной структуры Приневской урбанизированной территории (агломерации)

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	+	+	+	-	-
Проект планировки территории	Межмагистральная территория (квартал)	+	+	+	+	-
	Территориальная зона	+	+	+	+	+
Проект межевания	Земельный участок	+	+	+	+	+

Границы элементов планировочной структуры

ОРГАНИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНО-ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА ПЕТЕРБУРГА*

Прогрессивное социально-экономическое развитие города и создание в нем условий, благоприятных для жизни, зависят от многих факторов. Однако основа закладывается еще на этапе планирования. Соотношение различных функциональных зон в общем территориальном балансе поселения будет напрямую влиять на планируемую в генеральном плане преемственность функционально-планировочной структуры города.

Если принять удельную среднюю обеспеченность городского жителя в целом различными территориями за единицу, то можно установить долю каждого функционального вида использования территорий города. Кроме того, можно определить соотношение территорий нежилого и жилого назначения, которое отражает степень развитости социальной сферы и достижение целевых установок генерального плана города.

Так, по состоянию на 01.01.2010 территория субъекта Российской Федерации – города Санкт-Петербурга составляла 139 936 га. С учетом предусмотренного в генеральном плане 2005 года увеличения территории города за счет акватории Финского залива около 1000 га к моменту планируемого завершения реализации Генерального плана Санкт-Петербурга город должен занимать примерно немногим более 1,4 тыс. кв. км территории в виде целостного образования. Численность населения Санкт-Петербурга на расчетный срок генерального плана планируется на уровне 4,8–5 млн чел. с приростом по состоянию на начало 2010 года примерно на 200–400 тыс. чел. Удельный показатель территориальной обеспеченности населения города должен изменяться в пределах расчетного срока реализации Генерального плана Санкт-Петербурга от 312 до 300 кв. м/чел. или уменьшиться ориентировочно на 4%.

При оценке необходимо использовать прогнозные ориентиры изменения демографической структуры населения, норм жилищной обеспеченности, нормативов объектов социально-культурного, коммунально-бытового, торгового, рекреационно-досугового, в том числе физкультурно-спортивного назначения, а также объектов инженерной и транспортной инфраструктуры.

Общая численность и демографическая структура населения в качестве прогнозных показателей важны для определения суммарной площади земельных участков жилых территорий, детских дошкольных и общеобразовательных учреждений, а также элементов благоустройства, ориентировочного расчета необходимых площадей для размещения учреждений общественно-деловой сферы, науки, высшего и среднего специального образования, установления величины земельных участков учреждений торговли, общественного питания, коммунального и бытового обслуживания населения, медицинских учреждений общего и специального профилей, объектов физической культуры и спорта, рекреационных и прочих озелененных территорий, а также величины земельных ресурсов, которые необходимо выделить под цели инженерного и транспортного строительства, размещения иных объектов делового и производственного назначения.

Земли прочего, в том числе сельскохозяйственного (временного) и специального видов использования, а также земли водного и лесного фонда Российской Федерации являются составной частью общей территориальной обеспеченности населения.

В особую группу должны быть выделены территории, включающие земельные участки федеральных и региональных объектов производственного и коммунально-складского назначения, а также иные участки федеральной собственности, которые не нормиру-

* В соавторстве с С.А. Ершовой и Н.В. Осиповой.

ются на региональном и местном уровне, но включаются при разработке и утверждении генерального плана муниципального образования в его земельный баланс в соответствии с техническим заданием на его разработку на основе программных документов социально-экономического развития, решений министерств и ведомств.

Региональному и муниципальному нормированию должны подлежать только те территории и объекты капитального строительства, которые находятся в распоряжении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления для осуществления возложенных на них функций и полномочий.

Функционально разнородные земельные участки, как первичные элементы землеустройства, составляющие в совокупности всю территорию города, в рамках разработки градостроительной документации группируются в иерархически организованную планировочную структуру.

В этой структуре согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации должны быть выделены кварталы (микрорайоны), иные элементы планировочной структуры, территориальные и функциональные зоны. Принятые ранее в отечественном градостроительстве жилые и планировочные районы (иногда планировочные зоны и направления) выпали из правового пространства Градостроительного кодекса. В настоящее время термин «район» используется в территориальном планировании для обозначения элемента административно-территориального деления города, в том числе и Санкт-Петербурга. Сегодня можно утверждать, что из правового поля ушла и сложившаяся в период второй половины XX века система нормирования показателей градостроительного проектирования, основанная на теории районирования с традиционной для того времени иерархией понятий: микрорайон, жилой район, планировочный район, городское образование в целом.

При этом следует иметь в виду, что Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет структуру функциональной планировочной организации городской территории в виде иерархии следующих элементов: функциональная зона, территориальная зона, квартал (микрорайон), участки линейных и иных объектов капитального строительства. В дополнение к ним при разработке схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации – генерального плана города федерального значения Санкт-Петербурга могут быть выделены: транспортно-планировочные направления градостроительного развития, многофункциональная зона исторически сложившейся застройки центральной части Санкт-Петербурга, а также зоны исторической застройки пригородных населенных мест, входящих в состав субъекта Российской Федерации, и отдельные функциональные территории – зоны размещения объектов капитального строительства одного вида использования.

В связи с тем, что ни один из определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации структурных элементов планировочной организации города не является функционально однородным, то есть состоит из земельных участков различных видов использования – основного и дополнительного, нормирование функциональных зон возможно только для условно «чистых» по функциональному назначению территорий. Соотношение же различных функциональных зон в общем территориальном балансе поселения, городского округа будет характеризовать степень его устойчивого развития или планируемую в генеральном плане преэминентность функционально-планировочной структуры города.

Поскольку выделение элементов планировочной структуры поселения, городского округа и их группировок в установленной иерархии связано с эвристической (проектной) комбинацией различных земельных участков, в целях нормирования целесообразно определить ведущую функцию (вид использования) каждой территориальной единицы;

при этом основная функция должна занимать не меньше двух третей общей территории любого иерархически выделяемого элемента планировочной структуры. Остальные части территории такой планировочной единицы являются дополнительными функциями, обеспечивающими условия стабильного функционирования материально-пространственной среды всей территории.

Ниже (рис. 1) представлена логическая четырехуровневая модель формирования функционально-планировочной структуры территории города, первый уровень которой составляют первичные элементы, представляющие собой отдельные однородные по виду использования земельные участки или функциональные территории (ФТ) основного (а) и дополнительного (б) вида использования. В свою очередь функциональные территории являются составными частями базового элемента планировочной структуры – квартала (БЭ), основное функциональное назначение которого устанавливается по преобладающему виду формирующих его функциональных территорий. Совокупность (группа) базовых элементов формирует территориальную зону (ТЗ), функциональное назначение которой по аналогии определяется соотношением основного и дополнительного видов использования. Территориальные зоны в свою очередь формируют функциональную зону (ФЗ), основное назначение которой также определяется структурой входящих в нее территориальных зон.

Применительно к составу градостроительной документации, назначению и содержанию видов проектной продукции для целей градостроительного нормирования можно установить, что функциональные зоны, которые выделяются в процессе разработки генерального плана города или его частей, должны состоять преимущественно из территориальных зон соответствующего функционального назначения, занимающих не менее двух третей всей территории выделяемой функциональной зоны.

В свою очередь основное функциональное назначение территориальной зоны, выделяемой в процессе градостроительного зонирования, состоящей из базовых элементов планировочной структуры города (кварталов и участков линейных объектов коммуникационной и гидрографической сетей), определяется по аналогии с вышеуказанным, то есть земельные участки основного функционального назначения должны составлять не менее двух третей всей площади этих территориальных зон.

Аналогично базовые элементы планировочной структуры города, выделяемые в процессе планировки территории, должны состоять на две трети из функциональных территорий (зон размещения объектов капитального строительства одного вида использования).

Наконец, разнородные функциональные территории, составляющие базовые элементы планировочной структуры города, в процессе их межевания делятся на земельные участки соответствующего назначения. Именно эти функциональные территории и представляют собой первичные объекты градостроительного нормирования.

Следовательно, каждый элемент планировочной структуры города, устанавливаемый в процессе градостроительного проектирования, в целях обеспечения условий стабильного функционирования объектов, которые входят в его состав, должен включать, помимо земельных участков основного или условно разрешенного видов использования земельные участки дополнительных (вспомогательных) видов, допустимых для совместного использования с основными (условно) разрешенными видами.

Модель распределения между основными (условно) разрешенными и дополнительными (вспомогательными) видами использования земельных участков в иерархии элементов планировочной структуры представлена в табл. 1.

Прогнозируемая общая доля функциональных территорий жилого назначения в Генеральном плане Санкт-Петербурга (с учетом возможного резерва территорий) составит в балансе территорий города 25–28%. Территории жилого назначения, согласно прогноз-

ному уровню жилищной обеспеченности и численности населения в Санкт-Петербурге, должны позволить разместить новый жилой фонд в объеме около 30 млн кв. м общей площади. Это означает, что при средней плотности «нетто» застройки около 8000 кв. м/га вновь застраиваемые жилые территории должны занимать около 3,7 тыс. га или составлять около 2,7% городских земель. Согласно действующим нормам градостроительного проектирования на жилых территориях должны быть размещены функционально необходимые участки озеленения, площадки отдыха, спортивные площадки, пешеходные проходы, подъезды автотранспорта к земельным участкам, площадки для временного хранения автотранспорта, участки хозяйственного назначения и коммунально-бытовых учреждений, учреждений образования, других элементов благоустройства, предприятий торговли и инженерных объектов. Доля таких территорий составляет ориентировочно около 5–6%.

Территории общественно-делового назначения, предназначенные для размещения учреждений офисного, торгового, медицинского, образовательного и досугового характера (с числом занятых ориентировочно 0,8–0,9 млн чел.), могут в совокупности занимать около 70 кв. км, или 5% территории города.

Озелененные территории общего и специального назначения в составе жилых территорий, с учетом городских лесов, лесопарков, защитных зон, водоохранного озеленения и зеленых насаждений в пределах полос отвода (красных линий) линейных объектов, за исключением внутриквартальных территорий зеленых насаждений, составляют примерно 350 кв. км, или 25% территории города. В период до 2015 года в существующих городских границах и в условиях современного землепользования рекреационные территории не могут претерпеть каких-либо серьезных изменений по величине и, очевидно, должны сохраниться в существующих границах. Рост рекреационных территорий необходимо предусматривать на перспективу в южном и восточном направлении.

Доля территорий производственной зоны, по укрупненной оценке, должна составлять не более 15% территории города. Поскольку при прогнозируемом росте численности населения в диапазоне 2–4% величина трудоспособной группы на период действия генерального плана практически не изменится и составит около 2,5–2,7 млн чел., а в производственных отраслях с учетом автоматизации и новых технологий может быть занято не более 0,9–1,2 млн чел., то под собственно производственные нужды необходимо выделить около 200 кв. км территорий (то есть не более 12–15% территорий города).

Учитывая прогнозируемый активный рост автопарка (более чем 2 млн ед. легкового и грузового автотранспорта и до 0,7 млн ед. общественного транспорта), необходимое развитие общественных видов пассажирских перевозок в черте города и за его пределами, повышение плотности улично-дорожной сети, ее протяженности, расширение сети объектов транспортного обслуживания, включая территории внешнего транспорта, доля территорий Санкт-Петербурга, занимаемая транспортной инфраструктурой, может вырасти и достигнуть в общей сложности примерно 25%, что соответствует роли Санкт-Петербурга как крупного транспортно-логистического центра Северо-Запада России и его месту в интермодальных коридорах Евро-Азиатского континента.

Коммунально-складские зоны и территории, предназначенные для формирования инженерной инфраструктуры города, размещения терминальных и дистрибутивных комплексов, объектов специального назначения, в функциональной организации Санкт-Петербурга в целом могут составлять около 5% городских территорий.

По результатам проведенного анализа, в целях обеспечения динамики устойчивого социально-экономического развития города и создания условий, благоприятных для жизнедеятельности населения, предлагается при корректировке Генерального плана Санкт-Петербурга использовать следующие расчетные индикативные показатели распределения земельных ресурсов между функциональными территориями (табл. 2).

Примерное распределение основных (условно) разрешенных и дополнительных (вспомогательных) видов использования земельных участков (функциональных территорий) по элементам планировочной структуры города, %

Таблица 1

Виды использования земельных участков	Элементы планировочной структуры			
	Функциональные территории	Базовый элемент (квартал)	Территориальные зоны	Функциональные зоны
Основной (условно) разрешенный	100	67	55	52
Дополнительный (вспомогательный)	-	33	45	48

Индикативные показатели распределения земельных ресурсов Санкт-Петербурга по видам функциональных территорий

Таблица 2

№	Функциональные территории	Доля в городской территории, %	Территориальная обеспеченность в расчете на одного жителя, м ² /чел.
1	Жилые	25–28	70–78
2	Общественно-деловые	5	14–15
3	Рекреационные и озелененные	20	56–58
4	Производственные	12–15	35–42
5	Транспортно-логистической инфраструктуры	25	70–73
6	Коммунальной и инженерной инфраструктуры	5	14–15
7	Специального назначения и прочие	5	14–15

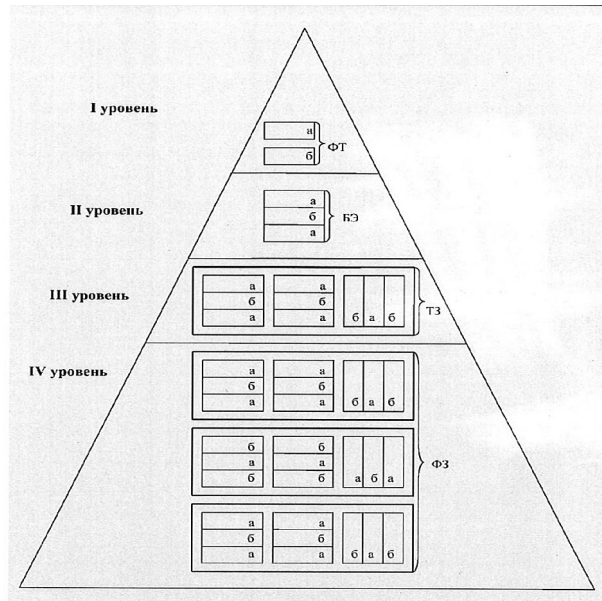


Рис.1. Логическая модель формирования функционально-планировочной структуры территории города

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НОРМАТИВНОГО СООТНОШЕНИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЗОН В СОСТАВЕ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

С.Д. Митягин

По состоянию на 01.01.2010 территория субъекта Российской Федерации – города Санкт-Петербурга составляла 139 936 га с учетом предусмотренного в Генеральном плане 2005 года увеличения территории города за счет акватории Финского залива около 1000 га. К моменту планируемого завершения плана реализации Генерального плана Санкт-Петербурга город должен занимать немногим более 1,4 тыс. км², территории в виде целостного образования.

Численность Санкт-Петербурга на расчетный срок Генерального плана планировалась на уровне 4,8–5,0 млн. человек с приростом по состоянию на начало 2010 года от 200 до 400 тыс. человек.

Таким образом, удельный показатель территориальной обеспеченности населения города должен изменяться в пределах расчетного срока реализации Генерального плана Санкт-Петербурга с 304,2 до 281,9 м²/чел. или уменьшиться ориентировочно на 7%. Это свидетельствует о необходимости более эффективного использования территориальных ресурсов города.

Достижение поставленной цели возможно на пути оптимизации структуры функционального зонирования и модернизации инженерно-транспортного планировочного каркаса Санкт-Петербурга. Это, в свою очередь, означает необходимость сначала расчетно, а затем и проектно обосновать соотношение функциональных зон города и (или) структуру обеспеченности каждого жителя Санкт-Петербурга территориями разного функционального назначения, плотностные характеристики улично-дорожной сети.

Следовательно, если принять удельную среднюю обеспеченность населения города в целом различными функциональными территориями на уровне около 300 м²/чел. за 100%, то можно установить доли каждой функциональной зоны как в процентном соотношении, так и в физическом выражении. Кроме того, можно определить отношение территорий нежилого назначения к жилым территориям, которые согласно Генеральному плану города являются главным показателем, характеризующим степень развитости социальной сферы. Одновременно можно установить оптимальную размерность элементов планировочной структуры территории в разных функциональных зонах.

При этом важно определить прогнозные ориентиры развития демографической структуры населения, нормативы жилищной обеспеченности, удельной территориальной обеспеченности объектов социально-культурного, коммунально-бытового, торгового, рекреационно-досугового, в том числе физкультурно-спортивного назначения, а также объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, производственных объектов, объектов и территорий специального назначения.

Общая численность и демографическая структура населения в качестве прогнозных показателей важны для определения суммарной площади любых земельных участков, в том числе территорий детских дошкольных и общеобразовательных учреждений и иных объектов социального назначения, а также элементов благоустройства жилых зон, ориентировочного расчета необходимых площадей для размещения

учреждений высшего и среднего специального образования, установления величины земельных наделов учреждений торговли, общественного питания, коммунального и бытового обслуживания населения, медицинских учреждений общего и специальных профилей, объектов физической культуры и спорта, рекреационных и прочих озелененных территорий, а также величины земельных ресурсов, которые необходимо выделить под цели инженерного и транспортного строительства, размещения объектов общественно-делового назначения. Оставшиеся части общей территориальной обеспеченности должны характеризовать доли земель промышленного, сельскохозяйственного, энергетического и специального видов использования, в том числе таких специфических для Санкт-Петербурга видов, как земли водного и лесного фондов.

Норма жилищной обеспеченности в Санкт-Петербурге, достигнутая по состоянию на 2010 год, находилась на уровне $24,4 \text{ м}^2/\text{чел.}$ Чистый ежегодный прирост жилого фонда в городе осуществляется более или менее стабильно на протяжении последних лет и показывает тенденцию, зависящую от общеэкономической ситуации и колеблющуюся около показателя $0,6 \text{ м}^2/\text{чел.}$ Это означает, что в пределах срока реализации Генерального плана Санкт-Петербурга можно ожидать рост нормы жилищной обеспеченности в городе до уровня $28\text{--}30 \text{ м}^2$, а в случае более благоприятных экономических условий, как показала ситуация 2008 года, прирост может составлять $0,7 \text{ м}^2$ на жителя и более, что приведет к превышению показателя жилой обеспеченности более чем 30 м^2 к концу расчетного срока осуществления мероприятий, предусмотренных Генеральным планом Санкт-Петербурга.

Следовательно, если принять среднюю плотность «нетто» жилой застройки на уровне $6\text{--}8 \text{ тыс. м}^2/\text{га}$, то доля земельных участков жилого назначения в Санкт-Петербурге должна составлять примерно $14\text{--}16\%$ территории города. Доля участков озеленения, площадок отдыха, спортивных площадок, пешеходных переходов, подъездов автотранспорта к земельным участкам и зданиям, площадок для временного хранения автотранспорта, участков хозяйственного назначения и коммунально-бытовых учреждений, учреждений образования, других элементов благоустройства, предприятий торговли и инженерных объектов, размещаемых собственно на жилых территориях, согласно действующим нормам градостроительного проектирования составляет ориентировочно около $7\text{--}8\%$. Таким образом, общая доля функциональной зоны жилого назначения в Генеральном плане Санкт-Петербурга может с учетом возможного резерва территорий находиться на уровне $22\text{--}24\%$.

Оценка доли озелененных территорий общего и специального назначения в Санкт-Петербурге на основе проведенной инвентаризации (за исключением территорий зеленых насаждений в составе жилых зон) показывает, что с учетом городских лесов, лесопарков, закрытых зон специального назначения, кроме водоохранного озеленения и зеленых насаждений в пределах полос отвода (красных линий) линейных объектов, величина этой доли может находиться на уровне $29\text{--}33\%$, что поднимает показатель обеспеченности озелененными территориями общегородского значения на уровень более 80 м^2 на одного жителя.

Размерность производственных зон Санкт-Петербурга с учетом изменения отраслевой структуры и технологического перевооружения предприятий, сокращения доли ручного труда и автоматизации производств в балансе городских земель составляет около 9% и позволит сохранить и создать новые рабочие места в общей массе для $0,9\text{--}1,2 \text{ млн}$ человек.

Объекты общественно-делового, торгового и административного назначения, объекты науки, среднего и высшего специального образования, медицинские, досуговые и оздоровительные учреждения, объекты культуры и спорта в совокупности сформи-

руют общественно-деловую зону, относительная величина которой составит около 8–10% городских территорий.

Транспортная инфраструктура Санкт-Петербурга, учитывая активный рост транспорта и острую необходимость решения связанных с этим ростом проблем организации движения, развития грузовых и пассажирских перевозок в черте города и за его пределами, повышения показателя плотности улично-дорожной сети и ее протяженности, расширения сети объектов транспортного обслуживания, включая территории внешнего транспорта (железнодорожного, водного и воздушного), в структуре Генерального плана города может достигнуть в общей сложности 10%. Это будет отражать роль Санкт-Петербурга как крупного транспортно-логистического центра Северо-Запада России в интермодальных коридорах Евро-Азиатского континента.

Коммунально-складские зоны и территории, предназначенные для формирования инженерной инфраструктуры города, размещения терминальных и дистрибьюторских комплексов, объектов специального назначения и сельскохозяйственного использования, вместе с территориями водного фонда* и резервными территориями в функциональной организации Санкт-Петербурга составят в целом около 20% городских территорий.

Таким образом, распределение земельных ресурсов Санкт-Петербурга между функциональными зонами, которое отражает тенденцию сохранения относительно обеспечения условий устойчивого социально-экономического развития города и последовательного преобразования его планировочной структуры в целях улучшения качественных характеристик формируемой городской среды, благоприятной для населения, является исходной базой подготовки текущей корректуры Генерального плана города, которая может рассматриваться в качестве модели частичного и незначительного перераспределения функций землепользования в зависимости от стратегических целевых установок на предстоящий плановый период (табл. 1).

Относительное постоянство соотношения функциональных зон Санкт-Петербурга – характерная способность сложившейся планировочной структуры города, свидетельствующая в целом о равномерном развитии в рамках достигнутого баланса использования земельных ресурсов. Поэтому повышение эффективности использования территорий становится основным стратегическим направлением градостроительного развития, которое потребует переориентировать функциональное зонирование с плоскостного на пространственное, основанное на вертикальном сопряжении совмещаемых видов деятельности.

Для Санкт-Петербурга специфичен статус города как исторического поселения с объединенной охранной зоной не только центральной части города, но и пригородных дворцово-парковых комплексов, исторических дорог и ландшафтов. Ограничения, которые вводит этот статус в градостроительную деятельность, определяются режимами использования объектов культурного наследия – памятников и условиями возможных преобразований окружающей застройки.

Однако эти ограничения не формируют особой функциональной зоны, поскольку объекты наследия по факту находятся на земельных участках различного назначения. В городе есть исторические парки, музейные дворцово-парковые комплексы, памятники промышленной и гражданской архитектуры, охраняемые ландшафтные природные комплексы и визуальные виды. Охранные зоны этих объектов и территорий имеют статус зон с особыми условиями использования территорий. Такие зоны просто накладываются на функциональную структуру города и определяют конкретные решения по формированию и реконструкции городской среды.

* Без учета акваторий Невской губы и восточной части Финского залива.

**Достигнутое на 2015 год примерное распределение
функциональных зон Санкт-Петербурга**

Таблица 1

№	Функциональные зоны	Доля в Генеральном плане СПб (%)
1	Жилые зоны, в т.ч.:	23
1.1	Территории застройки объектами жилого назначения	8,0
1.2	Территории элементов благоустройства (подъезды, подходы, площадки отдыха, хоз. площадки, открытые парковки) на земельных участках жилого назначения	9,0
1.3	Территории объектов социально-культурного, торгового назначения и образования в составе территориальных зон жилого назначения	3,0
1.4	Территории объектов инженерной и транспортной инфраструктуры в составе зон жилого назначения	3,0
2	Общественно-деловые зоны в т.ч.:	8,0
2.1	Территории застройки объектами общественно-делового назначения, в т.ч. объектами социально-культурного и торгового назначения, научных, в т.ч. медицинских учреждений, учреждений среднего и высшего профессионального образования, объектов административного назначения	3,3
2.2	Территории элементов благоустройства (подъезды, подходы, площадки и др. плоскостные сооружения, открытые парковки) в зонах общественно-делового назначения	3,1
2.3	Территории озеленения в пределах земельных участков застройки объектов общественно-делового назначения	0,6
2.4	Территории объектов инженерной и транспортной инфраструктуры в составе зоны од. назначения	1,0
3	Производственные зоны, в т.ч.:	9,0
3.1	Территории застройки объектами производственного назначения, в т.ч. складские комплексы и терминалы	5,0
3.2	Территории элементов благоустройства (подъезды, подходы, площадки и др. плоскостные сооружения, открытые парковки, участки озеленения, санитарно-защитные зоны) коммунального (инженерного) назначения	3,0
3.3	Территории инженерных объектов (энергетические комплексы) и складских объектов транспортной инфраструктуры	1,0
4	Зоны инженерной, складской и транспортной инфраструктуры	16
4.1	Территории застройки объектами коммунального (инженерного) назначения, складских комплексов и терминалов, объектов транспорта	8,0
4.2	Территории элементов благоустройства (подъезды, подходы, площадки и др. плоскостные сооружения, открытые парковки, участки озеленения, санитарно-защитные зоны, складских комплексов и терминалов) коммунального (инженерного) назначения	8,0
5	Зоны сельскохозяйственного использования, в т.ч.:	3,0
5.1	Территории застройки объектов с/х назначения (складов, объектов хранения и ремонта техники)	0,4
5.2	Территории элементов благоустройства (технологических дорог, подъездов, площадок отстоя техники)	0,2
5.3	Территории инженерной инфраструктуры для обеспечения зон сельскохозяйственного назначения	0,2
5.4	Территории производства агрокультур (пашни, пастбища, сады, ягодники, питомники)	2,0
6	Рекреационные, в т.ч.:	31

6.1	Территории зеленых насаждений общего пользования, в т.ч. городских лесов, парков и садов, отдельных бульваров вне полос отвода инженерных и транспортных коммуникаций, улиц и дорог, включая элементы благоустройства и застройки разрешенных видов использования	10,0
6.2	Территории береговых полос и водоохранных зеленых насаждений, набережных открытого типа общего пользования, включая элементы благоустройства проездов, проходы, площадки для отдыха и пляжи, места хранения маломерного флота	21,0
7	Зоны специального назначения, в т.ч. оборонной инфраструктуры	1,0
7.1	Территории размещения объектов силовых ведомств	0,4
7.2	Территории размещения объектов специального назначения (кладбищ, в т.ч. закрытых, полигонов захоронения производственных и бытовых отходов, в т.ч. недействующих, мусороперерабатывающих предприятий)	0,6
8	Резервы	5,0
9	Водный фонд*	4,0

Все объекты капитального строительства и благоустройства территории нуждаются для нормального функционирования в стандартном наборе инженерных ресурсов: водоснабжении, водоотведении, теплоснабжении, электроснабжении, газоснабжении, телекоммуникации. Объемы необходимых инженерных ресурсов, которые потребляются в единицу времени и приходятся на единицу площади (объема), отличаются в зависимости от вида объекта капитального строительства или назначения территории.

В связи с тем, что объекты капитального строительства достаточно жестко соотнесены с соответствующими земельными участками, входящими в состав территориальных, а, следовательно, и функциональных зон урбанизированных территорий, в процессе подготовки градостроительной документации можно руководствоваться удельными нормативами обеспеченности объемов капитального строительства или территорий различного назначения стандартными инженерными ресурсами.

Задача установления таких расчетных показателей должна быть решена при подготовке региональных (местных) нормативов градостроительного проектирования как основной раздел этого документа.

Важное значение для обеспечения нормальных эксплуатационных условий любого объекта капитального строительства и (или) любого земельного участка какой-либо функциональной территории приобретает также достижение или превышение нормативных параметров в части транспортного обслуживания объекта (участка) и формирования благоустроенных озелененных зон для организации кратковременного отдыха разных групп населения, связанных с данным объектом (участком) на постоянной или временной основе.

Таким образом, для подготовки градостроительной документации необходимо обеспечение растущего населения Санкт-Петербурга нормативной базой, требующей обеспечения как земельными, так и инженерными, социальными и экономическими ресурсами. При этом данные показатели могут относиться как к расчетной единице численности населения и (или) к единице объемов капитального строительства (общей площади объекта), так и к единице площади соответствующего по назначению земельного участка, территориальной и функциональной зоны.

На основе таких показателей могут формироваться проекты планировки и проекты межевания территорий в разных функциональных зонах.

*Без учета акваторий Невской губы и восточной части Финского залива.

Предложение по составу показателей – исходных данных для оценки эффективности и формирования социально-экономических обоснований подготовки новой редакции Генерального плана Санкт-Петербурга по функциональным зонам при численности зарегистрированного населения 5,3 млн чел., норме жилищной обеспеченности 28 м² общей жилой площади на человека и территории города 1435 тыс км²

Таблица 2

Зоны		Показатели (ориентировочные экспертные)										Расчетная численность жителей или персонала, (млн чел.)			
		Площадь (по Ген. плану)		Нормативные характеристики			Инженерные ресурсы								
				М² зоны/ М² общ. пл.	Обеспеченность		Водоснабжение (млн М³/сутки) из расчета 175 ХВС, 75 ГВС 200 л/сут./чел.	Канализация (млн М³/сутки)	Теплоснабжение (МВт) // из расчета 10-100 Вт/М² общ. пл	Электроэнергетика (МВт) // из расчета 30-54 Вт/М² общ. пл	Газоснабжение (млн М³/год) // из расчета 0,06 М³/сут./ М² общ.пл		Телекоммуникации		
км²	%	М² общ.пл./чел.	Кэф. плотн. заст-ки («брут-то»/М² общ. пл./ М²)		Млн ном-ов тел.	Млн точек радио						Объе (млн М²)			
1	Жилые зоны	330	23	2,23	27,9	0,45	1,06	1,2	7900	4450	3250	0,3	0,3	148	5,3
1.1	Подзона индивидуальной многоквартирной застройки	50	3,5	7,0	35	0,14	0,04	0,05	400 // 60	200 // 30	185	0,05	0,05	7	0,2
1.2	Подзона малоэтажной многоквартирной застройки	80	5,7	3,6	32	0,28	0,14	0,16	1200 // 46+12,2 с ГВС из расчета 70% общ. пл.	700 //30	581	0,25	0,25	22	0,7
1.3	Подзона среднетражной многоквартирной застройки	180	12,5	1,9	28	0,52	0,68	0,75	5100 // 46+12,2 с ГВС из расчета 70% общ. пл.	2800 // 30	2484	1,3	1,3	(94	3,4
1.4	Подзона многоэтажной многоквартирной застройки	20	1,3	0,8	25	1,25	0,2	0,22	1200; 38+12,2 с ГВС из расчета 90% общ. пл	750 // 30	-	0,45	0,45	25	1,0
1.5	Подзона объектов образовательного назначения.	42,0	2,9	4,8	10	0,21	0,4	0,43	352 с учетом ГВС	475 по норме ОДЗ 54 Вт/М²	-	0,1	0,1	8,8	0,88
1.5.1	ДООУ – общего профиля*	9,3	0,6	4,2	10	0,23	0,09	0,11	88 с учетом ГВС	119 по норме ОДЗ 54 Вт/М²	-	0,04	0,04	2,2	0,22
1.5.2	ДООУ – специального профиля	0,7	0,1	3,5	10	0,28	0,01	0,02	0,8	11 по норме ОДЗ 54 Вт/М²	-	0,01	0,01	0,2	0,02
1.5.3	Общеобразовательные школы*	32,0	22,0	5,0	10	0,2	0,3	0,33	256 с учетом ГВС	345 по норме ОДЗ 54 Вт/М²	-	0,05	0,05	6,4	0,64
2	Общественные деловые зоны	118	8,2	0,8	11,3	0,5	0,431	0,36	2400	3240	-	0,7	0,5	60,0	1,7
2.1	Объектов административно-делового назначения	15,0	1,0	0,10	1,9	2,0	0,072	0,06	400	540	-	0,2	0,2	10,0	0,4
2.2	Объектов специального среднего и высшего образования	28,0	2,0	0,2	2,3	1,5	0,086	0,07	480	650	-	0,05		12,0	0,1

2.3	Объектов здравоохранения:	35,0	2,44	0,23	2,8	0,6	0,108	0,09	600	810	-	0,05	15,0	0,1
2.3.1	Поликлинического уровня*: детские; взрослые; специальные (диспансеры)	15,0	1,0	0,1	1,5	1,0	0,057	0,05	300	430	-	0,02	8,0	0,06
2.3.2	Больницы: детские; взрослые общие; специализированные	20,0	1,39	0,13	1,3	0,35	0,05	0,04	300	380	-	0,01	7,0	0,04
2.4	Объекты науки, культуры, спорта	34,0	2,4	0,23	2,8	0,44	0,108	0,09	600	810	-	0,4	15,0	0,9
2.4.1	Научно-исследовательские комплексы	21,0	1,4	0,14	2,1	0,52	0,79	0,7	435	600	-	0,32	11,0	0,7
2.4.2	Учреждения культуры (без парков)	5,0	0,4	0,03	0,2	0,2	0,072	0,06	45	50	-	0,05	1,0	0,1
2.4.3	Объекты спорта и физической культуры,	8,0	0,6	0,06	0,6	0,57	0,216	0,14	120	160	-	0,03	3,0	0,1
	в т.ч. открытые	4	0,25	0,02	-	-	0,1	0,09	-	-	-	-	-	-
2.5	Объекты торговли, сервиса:	6,0	0,4	0,04	1,5	1,3	0,057	0,05	320	430	-	0,12	8,0	0,2
2.5.1	В т.ч. в жилой зоне	3,0	0,2	0,02	0,9	1,7	0,030	0,035	200	270	-	0,06	5,0	0,1
2.5.2	Рынки, торгово-досуговые комплексы	2,0	0,14	0,13	0,5	1,35	0,02	0,014	108	145	-	0,008	2,7	0,017
2.5.3	Объекты социального обслуживания	1,0	0,06	0,07	0,06	0,3	0,007	0,001	12	15	-	0,02	0,3	0,03
3	Зоны зеленых насаждений общего пользования городского значения	445	31	3,0	-	0,180 на 10% площади зоны	0,4 л/сутки на 1 м² пл. объекта	0,1 л/сутки на 1 м² пл. уч.-ка, 0,045 на 10% пл.	-	100 из расчета 20 Вт на 10% зоны	-	-	-	-
3.1	Рекреации	45	3,0	0,3	-	-	0,180	0,045	-	1100	-	-	-	-
3.2	Защитное озеленение	400	28	2,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Зоны транспорта	144	10	1,15	0,97	3 млн машин: 2,2 личн., 0,8 иного транспорта. Зарегистрировано 1,84 млн машин, т.е. 372 авто на 1000 жителей	0,370	-	3000 из расчета 20 Вт на 10% зоны	-	-	-	-	-
4.1	Автомобильный	74	5,0	0,75	0,5	200 млн т	38 км/км² (требуется удвоить)	225	-	1700	-	-	-	-
4.1.1	Улицы, дороги	52	3,5	0,6	0,35	-	Плотность сети 7,4 км/км² при средней ширине УДС 14 м	0,158	-	950	-	По нормам ГО	-	-
4.1.2	Стоянки	22	3,5	0,15	0,15	-	На 880 тыс. автомобилей	0,670	25,0	750	-	0,001	1,5	-
4.2	Железнодорожный	41	3,0	0,15	0,27	100 млн т	-	-	-	1000	-	0,003	3,0	-

4.3	Водный	22	1.5	0.15	0.15	80.0 млн т	-	-	-	160	-	0.003	0.003	0.6
4.3.1	Морской	15	1.0	0.1	0.1	60.0 млн т	-	-	-	-	-	-	-	0.4
4.3.2	Речной	7	0.5	0.05	-	20.0 млн т	-	-	-	-	-	-	-	0.1
4.4	Воздушный	7	0.5	0.05	-	10 млн т	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Промышленные зоны	129	9	0.87	11	0.8	0.193 млн м³/сут. из расчета 15 м³/сут. с 1 га тер-и	12 млн м³/сут. из расчета 12 м³/сут. с 1 га тер-и	4100 МВт из расчета 170 кВт/час или 40 Вт/м² общ. площ. объекта	2,0	58,0	0.002	0.002	1,2
	Машиностроение					0.85								
	Легкая промышленность					0.80								
	Приборостроение					0.80								
	Пищевая промышленность					0.85								
	Строительство и производство строительных материалов					0.85								
	Прочие					0.7								
6	Зоны головных инженерных объектов:	57	4	0.38		0.6								0.04
	- Водоснабжение					0.6								0.08
	- Канализация					0.5								0.07
	- Теплоснабжение					0.6								0.008
	- Электроэнергетика					0.7								0.007
	- Газоснабжение					0.8								0.06
	- Телекоммуникации					0.8								0.04
7	Зоны коммунальных объектов	2,9	2	0.2	5,5	-	0.3	0,1	-	600	-	0.005	0.005	11,6
7.1	Полигоны отходов (свалки)	12	0,008	0,08	2,3	-	0,07	0,06	-	300	-	0,001	0,001	-
7.2	Иные	10	0,007	0,07	1,9	-	0,05	0,04	-	200	-	0,004	0,004	11,6
7.3	Мемориалы (кладбища)	7	0,005	0,05	1,3	-	0,01	-	-	100	-	-	-	-
8	Зоны сельскохозяйственного назначения	43	3	0,29	8,2	-	0,172/0,4	-	-	-	-	0,015	0,015	6,0
8.1	Открытого типа	30	2	0,2	5,7	0	0,12	-	-	-	-	-	-	-
8.2	Закрытого типа	13	1	0,9	2,5	0,85	0,05	-	-	-	-	0,015	0,015	6,0
9	Зоны специального назначения:	15	0,01	0,1	2,8	0,65	35	32	240	240	-	0,01	0,01	6,0
	- Силовых ведомств	10	0,075	0,75	1,9	0,6	22	20	160	160	-	0,007	0,007	40
	- Правоохранительных органов	5	0,025	0,25	0,9	0,8	13	12	80	80	-	0,003	0,003	2,0
10	Зоны водного фонда без учета Финского залива	57	4	0,38	10,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Резервы	71	5	0,5	-							-	-	-
Итого:		143,5	100	9,7								-	-	5,3 (персоннал = 3,12)

* – В составе жилой зоны

Документы территориального планирования, в данном случае Генеральный план Санкт-Петербурга в целом или на часть территории, требуют в качестве обосновывающих материалов наличие нормативных показателей соотношений функциональных зон в границах разрабатываемых документов с набором технических норм территориальной и ресурсной обеспеченности характерных объемных (площадных) показателей каждой функциональной зоны, предназначенной для размещения установленных (необходимых) объемов строительства основного и вспомогательного вида объектов.

Таким образом, балансовые нормативы социально-экономически и экологически устойчивых соотношений функциональных зон с учетом нормативов ресурсного и социального обеспечения жизнедеятельности постоянного и временного прогнозируемого населения Санкт-Петербурга во взаимосвязи с нормативами плотности и протяженности систем транспортных и инженерных коммуникаций определяют направления и характер наращивания рисунка плановой структуры и функциональную организацию территории субъекта Российской Федерации – города федерального назначения Санкт-Петербург.

Возможности устойчивого развития высокоурбанизированных территорий расцениваются через экологически допустимые параметры и сочетания функциональных зон, соотношенных с показателями экономической эффективности составляющих эти зоны земельных участков и неразрывно связанных с ними основных фондов.

Экономическая эффективность землеустройства урбанизированных территорий выражается через баланс доходов и расходов, отнесенных к конкретному земельному участку или, что проще для укрупненной оценки, к данной функциональной зоне. В этом случае подготовка Генерального плана Санкт-Петербурга как документа стратегического территориального планирования приобретет не только градостроительно-архитектурное, но также и земельно-имущественное экономическое содержание, что позволит определить на среднесрочную и долгосрочную перспективу как градостроительную, так и тарифную и налоговую политику, направленную на инвестиционное развитие кадастровую оценку земельно-имущественных комплексов, интегрировать, скоординировать и сбалансировать задачи и ресурсы развития отраслей городского хозяйства. При этом соотношения функциональных зон могут быть обоснованы экономическими расчетами доходных и расходных статей городского бюджета, связанных с формированием и эксплуатацией имущественных комплексов различного назначения.

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ 2015–2025. ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН И ГОРОДСКОЙ БЮДЖЕТ

В преддверии очередной корректировки генерального плана Санкт-Петербурга целесообразно в целом оценить территориальные возможности города. В границах действующего генерального плана городские территории практически остаются неизменными с конца прошлого века. С севера, востока и юга субъект Российской Федерации – город Санкт-Петербург граничит с муниципальными образованиями Ленинградской области, с запада кадастровая граница города проходит по береговой линии акватории восточной части Финского залива, которая относится к землям водного фонда Российской Федерации и включает отгороженную дамбой комплекса защитных сооружений Санкт-Петербурга Невскую губу.

Площадь Санкт-Петербурга в пределах суши составляет немногим более 1,4 тыс. км² Невская губа занимает около 320 км², а внешняя восточная часть Финского залива – примерно 407 км². Примыкающие с севера и востока муниципальные районы Ленинградской области, несмотря на активную хозяйственную экспансию, еще сохраняют характер лесопокрываемых территорий, значительная доля которых относится к землям оборонного комплекса.

Южная граница города в большей мере проходит по землям сельскохозяйственного назначения, частично по землям лесного фонда Гатчинского и Ломоносовского районов области. Со стороны Ленинградской области намечается устойчивая тенденция градостроительного освоения приграничных к городу участков, прежде всего сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, физически застроенные территории образуют высокоурбанизированную структуру, относительно неравномерно распространяющуюся в северо-западном, северном, северо-восточном, восточном, юго-восточном, южном, юго-западном направлениях.

Статус Санкт-Петербурга как субъекта Российской Федерации не предполагает полномочий города в установлении своих границ. Это задача федерального уровня административного устройства страны. В этом одно из принципиальных отличий Санкт-Петербурга от многих других крупнейших и крупных городских образований Российской Федерации, которые имеют статус региональных столиц и обладают правом устанавливать границы областных (краевых, республиканских), муниципальных районов и собственно своих городских территорий. Поэтому Генеральный план Санкт-Петербурга унаследовал от генерального плана Ленинграда и Ленинградской области 1986 года начертание границ и основное функциональное назначение городских территорий.

Официальные данные Роснедвижимости по Санкт-Петербургу за 2008–2010 годы показывают, что распределение земельных ресурсов субъекта Российской Федерации – города Санкт-Петербурга нельзя назвать рациональным. Только 15,9% территории города заняты жилой и общественно-деловой застройкой и только 13,5% территории – это участки промышленных, коммерческих и коммунально-складских объектов. Остальные 70,6% городских земельных ресурсов были распределены следующим образом: земли особо охраняемых территорий и лесного фонда – 23,7%, земли сельскохозяйственного использования – 20,7%, земли специального назначения, в том числе силовых, правоохранительных ведомств и безопасности – 6,4%, земли общего пользования – 9,1%, земли транспорта, связи, инженерных коммуникаций – 4,8%, земли водного фонда, включая внутригородские водоемы – Сестрорецкий и Лахтинский разливы, Суздальские, Дудер-

гофские и другие озера, акватории рек и каналов в границах города, 3,8%, земли, не вовлеченные в градостроительную или иную деятельность, – 2,1%.

В соответствии с этими данными к незастроенным территориям должны быть отнесены земли сельскохозяйственного назначения, земли особо охраняемых территорий и лесов, земли общего пользования в виде улично-дорожной сети, полос отвода инженерных и транспортных коммуникаций, земли водного фонда и земли, не вовлеченные в градостроительную деятельность, которые в совокупности по данным Роснедвижимости дают 64,2% городской территории.

Как в таком раскладе земель Санкт-Петербурга может формироваться бюджет города, основанный на налоговых отчислениях, федеральных и иных поступлениях, акцизных сборах и платежах за аренду и продажи государственной собственности и какое существует и может быть эффективным соотношение функциональных зон – источников доходной части бюджета и зон его распределения в перспективе, а также за счет каких территориальных резервов может развиваться город в предстоящие годы? Эти вопросы могут стать кардинальными для очередной поступлений генерального плана города.

Грубый анализ экономической ситуации и функциональной организации Санкт-Петербурга показывает, что менее половины территории города обеспечивают почти 90% доходной части бюджета (табл. 1)

Бюджетная эффективность функциональной организации города
(по данным КЗРиЗ и КЭРШПТ)

Таблица 1

Функциональная зона	Доля и величина зоны		Экономические характеристики				
	% зоны в структуре города	Площадь км ²	Доход, трлн руб.	Прибыль, трлн руб.	Доля в бюджете Санкт-Петербурга		Удельный показатель дохода (млн руб./га)
Промышленность	13,5	189	2	0,2	0,05	14	10,6
Транспорт	9,8	137	0,4	0,08	0,02	6	2,9
Общественно-деловая зона (торговля и услуги)	7	98	1,1	0,44	0,1	28	11,2
Строительство	-	примерно 4 в год	0,3	0,08	0,02	6	75
Жилая зона	15,9	225	1,6*	-	0,12*	34	7,1
Итого	46,5	649	5,4	0,8	0,31	88	8,3**
Примечания: *физические лица **без строительства							

Наибольшую долю (более трети) в формировании городского бюджета занимают налоги на доходы физических лиц, условия существования которых реализуются в жилых зонах.

Следующую по значимости доходную часть бюджета Санкт-Петербурга (почти треть) обеспечивают коммерческие организации в сфере торговли и услуг.

В два раза меньшую долю дает налог на прибыль в промышленности, роль которой в формировании бюджета города сопоставима с объединенной ролью транспорта и строительства.

Тем не менее наибольший эффект для городского бюджета дает именно строительство, объемы которого за счет высокой концентрации на незначительных по отношению к площади города территориях – 0,3–0,5% ежегодно обеспечивают самые высокие удельные показатели вклада в бюджет с одного гектара территории и фактически не зависят от функционального назначения зоны строительства. Однако ввиду объективных ограниче-

ний роста объемов строительного производства его реальный вклад в структуру городского бюджета соизмерим с вкладом транспортной сферы, в два с половиной раза меньше вклада промышленности, в пять раз ниже вклада торговли и услуг и составляет всего одну шестую часть налогов физических лиц.

Таким образом, основной объем доходов бюджета Санкт-Петербурга фактически зависит от качественных и количественных параметров жилой зоны, развитости сферы торговли и услуг, эффективности использования производственных мощностей, объемов работы внешнего и внутригородского транспорта, а также строительной индустрии, а значит и функциональное назначение земельных ресурсов, отражаемое в Генеральном плане города, должно учитывать эту ситуацию и содержать предложения либо по ее сохранению, либо по ее обоснованному изменению.

Расходы городского бюджета на 2012 г. были представлены в следующих направлениях социальной сферы: образование – 21,9%, жилищно-коммунальное хозяйство – 17,7%, социальная политика – 14,0%, здравоохранение – 10,7%, и в капитальных вложениях через адресно-инвестиционную программу – 15,9% (табл. 2). Эти расходы локализуются преимущественно в функциональных зонах гражданского назначения.

С одной стороны, можно предположить, что зеленые насаждения, открытые пространства и территории общего пользования действительно должны, но, наверное, вряд ли могут занимать более 40% территории города, а с другой стороны, наличие только 13,5% территорий, которые реально составляют полномасштабную базу имущественных налогов юридических лиц и около 15–20% налоговых сборов физических лиц, – это непозволительная роскошь для общества.

Только чрезвычайно богатый социум может позволить себе использовать свои бюджетные ресурсы на поддержание такой нерациональной планировочной структуры, которая определяет явно завышенную долю затрат на организацию всех видов транспортных коммуникаций и покрытие расходов в коммунальной сфере. Очевидно, что проектная функциональная организация города должна предусматривать такую структуру землепользования, которая может обеспечить положительное сальдо налоговых поступлений и расходов бюджета. В этой структуре не менее трети должны занимать земли коммерческого использования, предназначенные для объектов производственного, логистически-транспортного, складского, общественно-делового, развлекательного и зрительского, торгового характера с высокой ставкой имущественных налогов, около трети – земли социального использования с размещением жилых, образовательных, медицинских, коммунальных объектов, объектов культуры и исторического наследия с льготными ставками налогообложения и, наконец, не более трети – это земли экологического каркаса городских и защитных лесов, лесопарков, рекреаций, водного фонда, садов и парков, в том числе общедоступных участков для занятия массовой физической культурой, административных объектов и объектов государственных и муниципальных учреждений специального назначения, других открытых пространств и улично-дорожной сети – не облагаемых имущественными налогами.

Такая подкрепленная расчетами функциональная модель потенциально может обеспечить необходимое комплектование бюджета города без федеральных дотаций и полное погашение коммунальных затрат и транспортных издержек внутригородских сообщений.

Похожее распределение земельных ресурсов заложено в действующий до 2025 года Генеральный план города.

В этом документе предусмотрено уже на 2015 год достижение следующих показателей: жилые зоны – 23%, общественно-деловые зоны – 7%, производственные зоны – 13%, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры объектов внешнего транспорта – 12%, зоны сельскохозяйственного использования – 8%, рекреационные зоны – 29%, зоны специального назначения и военных объектов – 4% и земли водного фонда – 4%.

Структура бюджета Санкт-Петербурга 2012 года (предварительная оценка по материалам КЭРПИТ)

Таблица 2

ДОХОДЫ		ОБЪЕМЫ		РАСХОДЫ
Направления	Структура (%)	млрд. руб.	Структура (%)	Направления
Прочие	8,1	300		Общий профицит по факту исполнения
Акцизы	5,3			
Аренда и продажа госсобственности	5,8	250	10,9	Прочие
Безвозмездные поступления	9,2		4,7	Администрирование
Налог на имущество	10,8	200	10,7	Здравоохранение
			14,0	Социальная политика
Налог на прибыль организации	25,4	150	21,9	Образование
		100	17,7	ЖКХ
Налог на доходы физических лиц	35,4	50	4,2	Поддержка бизнеса
		0	15,9	Инвестиции

Тем не менее в данной структуре землепользования скрыта роль функциональных зон как источников формирования бюджета города. Можно предположить, что территории социального назначения и размещения государственных функций должны составлять около 2/3 от площади города и соответственно на долю участков коммерческого назначения остается примерно 1/3.

Несмотря на то что функциональное использование пространственных, в данном случае территориальных ресурсов служит основой налоговой политики – важнейшего рычага управления градостроительным и социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, эта задача остается вне рамок проектного процесса. Определение стоимости выделяемых для разных целей пространственных ресурсов не обусловлено задачами реализации генерального плана и не согласовано с ее этапами.

По отношению к показателям функциональной организации города 2009 года на 2025 год планируется резкое увеличение доли территорий жилых зон – до 27%, при незначительном росте, на 1,7%, зон производственного, инженерного и транспортного назначения, а также при некотором, около 4%, расширении площадей рекреационного использования что не может сколько-нибудь значительно повлиять на увеличение объема налоговых поступлений в бюджет города.

Источником расширения этих зон служат согласно решениям генерального плана земли сельскохозяйственного и специального назначения – соответственно они уменьшаются на 17,7% и 2,4%. Таким образом, фактически действующий Генеральный план Санкт-Петербурга предложил значительно увеличить капитальные вложения в гражданское строительство посредством прежде всего частных инвестиций, но и, следовательно, требует адекватного роста бюджетных затрат на инженерную и транспортную инфраструктуру, в создание, развитие и поддержание рекреационных зон на фоне стабилизации доходов производящих и коммерческих секторов экономики города.

В генеральном плане не рассмотрен вопрос обеспечения баланса доходов и расходов городского бюджета как в целом по городу, так и по отдельным районам, направлениям и этапам развития.

Сегодня, когда свободные территориальные ресурсы города фактически исчерпаны, все возможные относительно крупные земельные участки не только функционально, но и имущественно распределены и уже выделенных под новое строительство территорий хватит строительному комплексу по крайней мере до 2030 года, задачи по корректировке генерального плана должны быть сведены к уточнению функциональной организации города, обеспечивающей его устойчивое и сбалансированное развитие на предстоящий период, подготовку и создание необходимой инфраструктуры Санкт-Петербургской агломерации, решение накопившихся проблем исторической застройки центральных и периферийных районов города.

Важным инструментом предстоящей корректировки может стать пересмотр оценочной стоимости пространственных ресурсов (земель) для оптимизации функциональной организации города как налогооблагаемой базы формирования бюджета, а также расширение территорий эффективного градостроительного использования, повышение плотности функционального освоения пространства периферийных, производственных, транспортных и коммунально-складских зон, создание планировочных предпосылок агломерационного развития города путем формирования системы рассредоточенных по КАД общественно-деловых и коммерческих центров на основе транспортных узлов и вылетных направлений, рассредоточение административно-управленческих, финансово-деловых и культурно-зрелищных функций из сложившейся исторической части города, снижения транспортной нагрузки на центральные районы Санкт-Петербурга.

Единственным направлением, которое в ближайшей перспективе остается раскрытым для территориального роста города и которое не потребует уничтожения лесопарковых защитных и рекреационных зон в черте Санкт-Петербурга, остаются внешние акватории Финского залива за пределами комплекса защитных сооружений. Здесь одновременно с инженерным и градостроительным обустройством прибрежных акваторий и берегов возможно размещение крупных градостроительных комплексов различного назначения. Это позволит городу решать вопросы приращения налогооблагаемой имущественной базы, не входя в затяжные и высокочрезмерные функциональные преобразования застроенных и уже распределенных между частными собственниками территорий.

Другим возможным направлением роста экономики города, не требующим к тому же функциональных преобразований, является приоритетное развитие туристско-рекреационного комплекса, связанное с активным использованием коммуникационного потенциала городских акваторий: Невской губы, рек и каналов Санкт-Петербурга. На этом направлении можно усилить туристическую навигацию и улучшить ее логистику как в пределах города, так и вне его, с формированием новой инфраструктуры туристических причалов в Кронштадте, в районе Ломоносова и в Лисьем Носу, а также в других достопримечательных местах побережья акватории Невской губы, среднего и верхнего течения Невы, снимая таким образом тупиковые нагрузки на наземную транспортную сеть.

Включение акватории города в градообразующую базу и возвращение Санкт-Петербургу его исторической миссии и архитектурного образа приморского города-агломерации, насыщение внутренних и внешних водоемов плотными транспортными потоками различного назначения могут стать важными моментами корректировки генерального плана и подготовки новой версии стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на постиндустриальный период.

К ВОПРОСУ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Отнесение статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации Генерального плана города федерального значения – Санкт-Петербурга к виду документов территориального планирования определяет его жесткую методологическую связь со Стратегией развития города, закреплённую в соответствующем федеральном законе № 172 от 28.06.2014.

Оба документа ориентированы на обеспечение устойчивого и сбалансированного, а также безопасного развития населённых пунктов, а значит и Санкт-Петербурга. При этом Генеральный план города рассматривается как средство рационального распределения земельных участков гражданского и негражданского назначения различных видов функционального использования, которые в свою очередь определяют условия обеспечения экономической устойчивости Санкт-Петербурга как территориально-социального образования, возможности экологически безопасного достижения прагматических стратегических целей его развития.

В качестве критерия оптимизации функционального зонирования городской территории следует определить бюджетную эффективность пространственной организации города, которая зависит от соотношения доходной и расходной частей бюджета применительно к каждому земельному участку, каждой территориальной и функциональной зоне в виде их общей интегральной оценки (рис.1).

Основанием предлагаемого подхода к механизму оценки эффективности функциональной организации территории Санкт-Петербурга служит объективное сочетание экономических характеристик и условий деятельности в городской среде. Разница между доходами и расходами городского бюджета, применительно к любому виду деятельности, отнесенная к площади территории, занимаемой этой деятельностью, покажет ее экономическую эффективность и целесообразность сохранения, развития или преобразования в другой вид экономической деятельности.

В результате возникает система удельных показателей доходов и расходов городского бюджета, отнесенных к единицам площадей земельных участков разного назначения, характеризующих значимость любой функции для города. В то же время на доходные статьи городского бюджета влияют также рента местоположения земельного участка и его обеспеченность инженерной, социальной и транспортной инфраструктурой, степень благоустройства и озеленения, качественные характеристики окружающей среды.

Таким образом, на базе анализа удельных показателей эффективности использования урбанизированных территорий и основных фондов можно вести не только мониторинг ситуации, но и принимать организационные и правовые решения в части тарифной, налоговой, бюджетной и градостроительной политики.

Естественно, что чем более точные и детальные данные по показателям доходов и расходов городского бюджета по видам функционального использования территорий города, отнесенным к этим территориям земельным участкам, территориальным зонам в составе правил землепользования и застройки, функциональным зонам генерального плана города, тем объективнее будет складываться оценка эффективности структуры его функциональной организации и соответственно могут быть сделаны корректирующие предложения как в области планировочного распределения функционально различных элементов планировочной структуры городской территории, так и в области экономического регулирования городской жизни, условий ведения отдельных видов экономической и социальной деятельности, тарифной и налоговой политики, статистической отчетности.

В этом свете целевая установка стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга, как любого административно-территориального образования, должна обеспечить достаточный для устойчивого инвестиционного роста уровень бюджетной насыщенности, сравнимый в перспективе с аналогичными показателями урбанизированных образований экономически развитых стран.

Пора уже, наконец, Генеральный план города рассматривать не столько с позиции учета отдельных интересов субъектов градостроительной деятельности, сколько с позиций обеспечения устойчивого социально-экономического развития.

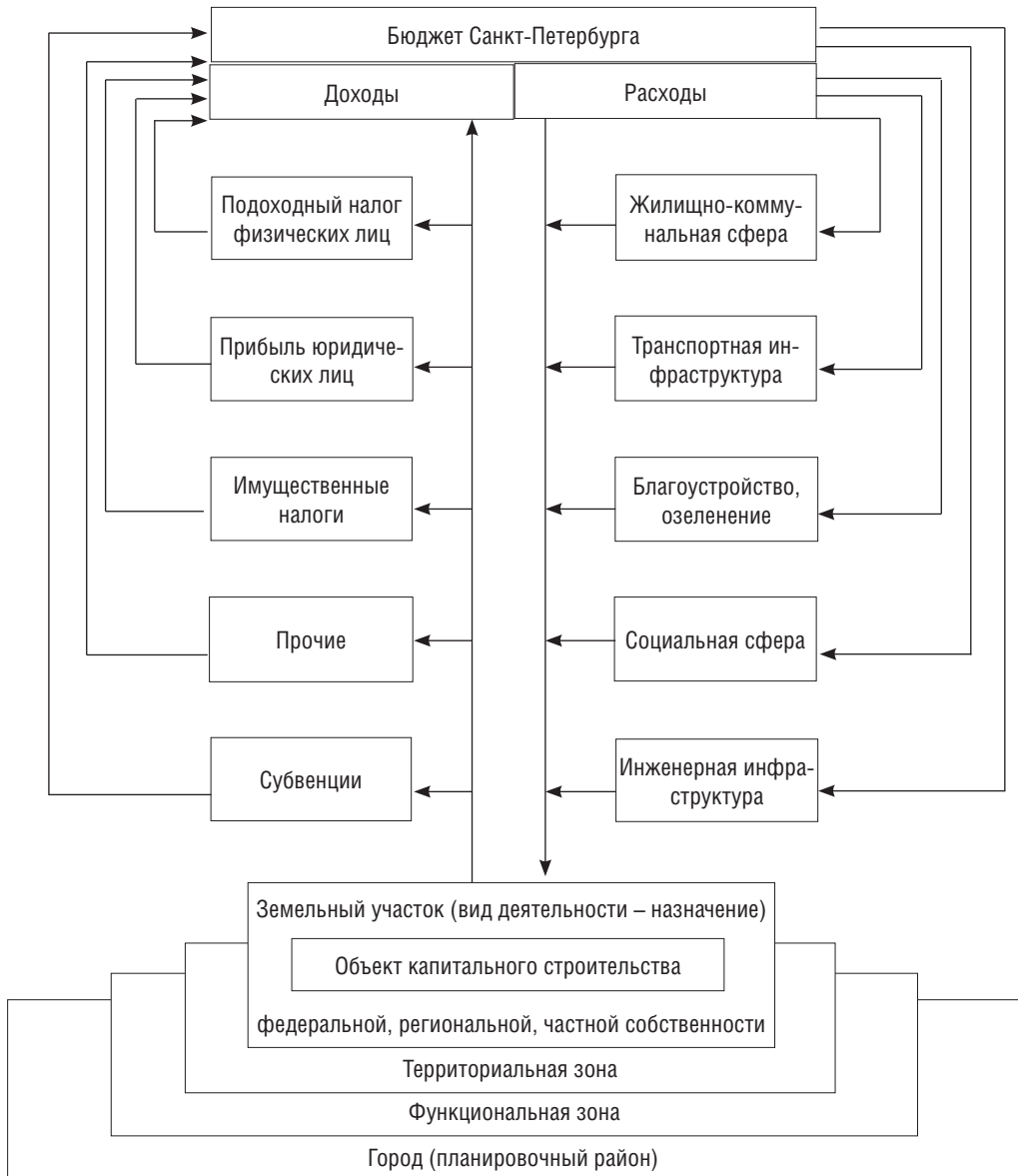


Рис. 1. Модель формирования доходов и расходов бюджета Санкт-Петербурга

ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Градостроительный кодекс Российской Федерации ввел в градостроительную деятельность жесткую структуру градорегулирующих документов, которая основывается на иерархии административно-территориального устройства страны. Так, для Российского государства в целом, субъектов Российской Федерации – областей, краев, автономных округов, муниципальных районов – должны разрабатываться схемы территориального планирования; для всех территорий муниципальных образований в виде городских округов и поселений – Генеральные планы – правила землепользования и застройки, а также документы по планировке территорий этих муниципальных образований.

Исключение из этого порядка предусмотрено только для двух субъектов Российской Федерации – городов Москвы и Санкт-Петербурга, документами территориального планирования которых являются Генеральные планы. Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации в состав Генеральных планов городов Москвы и Санкт-Петербурга должны включаться сведения по вопросам местного и регионального значения, относящиеся к сфере градостроительной деятельности. При этом содержание полномочий местного самоуправления в области градостроительства определяется соответствующими региональными законами. Данное обстоятельство предопределило своеобразие осуществления градостроительной деятельности в Москве и Санкт-Петербурге.

Москва приняла свой собственный Градостроительный кодекс и пошла по пути формирования развитой структуры нормативно-правовых актов, регулирующих градостроительную деятельность в городских префектурах.

Санкт-Петербург фактически лишил свои муниципальные образования и территориальные (районные) администрации каких-либо полномочий в области градостроительства, кроме организации и проведения публичных слушаний по проектам документов территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки и межевания территории.

Любые вопросы формирования и предоставления земельных участков (кроме временной аренды) для целей осуществления капитального строительства, ремонта и реконструкции объектов Санкт-Петербурга отнесены к компетенции регионального правительства и подготавливаются исполнительными органами государственной власти города. Несмотря на это и учитывая, что подобная централизация должна была обеспечить абсолютную сохранность исторического облика центральной части Санкт-Петербурга как объекта всемирного наследия, градостроительная практика последних лет изобилует так называемыми градостроительными ошибками.

Возможно, что причина неэффективности «централизованного» градостроительного регулирования в запаздывании разработки Правил землепользования и застройки, которые формировались в разных редакциях в течение пяти лет. Хотя в этот период регулирование градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге осуществлялось с помощью сначала градостроительных регламентов, а затем временных регламентов застройки, анализ «градостроительных ошибок» показывает, что эти регламентирующие документы нарушались в процессе строительства объектов.

В отличие от Правил землепользования и застройки, охватывающих картой градостроительного зонирования всю территорию Санкт-Петербурга, градостроительные регламенты и временные регламенты застройки разрабатывались только на конкретные участки и кварталы размещения объектов капитального строительства. Эти документы определяли, как назначение, так и допустимые параметры объектов, с учетом запросов

застройщиков. Правила же землепользования и застройки составлены без учета интересов сегодняшних и тем более будущих владельцев участков и объектов недвижимости. Они не могут гарантировать инвестиционной эффективности предлагаемых характеристик использования земельных участков и параметров застройки. В этом смысле и в данной редакции эти правила не будут способствовать росту инвестиционной привлекательности Санкт-Петербурга. В большинстве случаев застройщики будут вынуждены приспосабливать положения Правил землепользования и застройки под свои намерения, задействуя, таким образом, процедуру отклонений от предельных параметров и перевода условно разрешенных видов использования земельных участков в основные разрешенные виды.

Ограниченность возможности такой адаптации положений Правил землепользования и застройки к запросам инвесторов очевидна. Она изначально закреплена нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации. Так, предполагается, что функциональное назначение земельного участка определяется зонированием генерального плана и может сохраняться в принятом виде в течение всего срока его реализации, так как внесение изменений в генеральный план в части местоположения функциональных зон процедурно затруднено и возможно либо в процессе его согласования, либо на основании решения главы местной администрации (в случае Санкт-Петербурга – губернатора). Отклонения от предельных параметров застройки, указанных для территориальных зон в виде градостроительных регламентов, требуют специального рассмотрения комиссией по землепользованию и застройке и проведения публичных слушаний и утверждения данных изменений представительным органом местного самоуправления (в случае Санкт-Петербурга – Законодательным Собранием).

Следовательно, у застройщика либо владельца участка на срок реализации Генерального плана значительно ограничены права изменения его назначения и соответственной реконструкции объекта капитального строительства в этой части; допускается только изменение предельных параметров данного объекта. Таким образом, градостроительные документы ограничивают возможность для собственников эффективного управления принадлежащего им имущества посредством адаптации назначения и параметров объектов недвижимости к складывающейся экономической ситуации. В этом смысле нормы Градостроительного кодекса в главах о территориальном планировании и градостроительном зонировании прямо противоречат заявленной в этом же кодексе цели градостроительной деятельности – обеспечению условий устойчивого развития территорий.

Необходимо в законодательном плане предусмотреть возможность достаточно быстрого реагирования функционально-планировочной структурой и градостроительным зонированием разных административно-территориальных образований на изменяющиеся социально-экономические условия.

Этой цели в области разработки градостроительной документации могут служить проекты планировки и межевания территории. Именно эти документы должны быть призваны не закреплять консервативные решения генерального плана и регламенты градостроительного зонирования, а приспосабливать их положения к условиям и требованиям меняющейся социально-политической, экономической, экологической ситуации на конкретных участках территории муниципальных образований, а в данном случае города Санкт-Петербурга – субъекта Российской Федерации.

Такое понимание роли документации по планировке территории позволит с учетом общих градостроительных регламентов, характеризующих землепользование и застройку территориальных зон, и конкретных инвестиционных намерений в отношении какого-либо земельного участка в процессе подготовки проектов планировки и межевания территории, градостроительных планов земельных участков – формировать частные градо-

строительные регламенты, применимые к землепользованию и застройке любого данного земельного участка, являющегося объектом инвестиционного интереса.

В этом случае Правила землепользования и застройки, принятые в Санкт-Петербурге в виде регионального закона, приобретают характер исходных данных, учет которых является необходимой, но явно недостаточной мерой для разработки и согласования документации по планировке территории. Дополнительно разрабатываемые частные градостроительные регламенты для объектов инвестирования становятся содержательным инструментом мониторинга и внесения соответствующих поправок в Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, как это предусмотрено частью 15 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации в отношении предельных параметров застройки. Аналогичную норму возможности изменения функционального назначения территории следует предусмотреть для функционального зонирования в составе генерального плана и его градостроительного зонирования поселения, для которых документация по планировке территории становится основанием для внесения необходимых изменений.

Таким образом, может быть преодолена консервативность генерального плана и правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга, заложенная, к сожалению, в нормах Градостроительного кодекса Российской Федерации и усугубленная их неверной трактовкой, распространившей для Санкт-Петербурга положение о разработке генеральных планов и правил землепользования и застройки всех территорий города на всю его территорию. Иными словами – вместо того, чтобы последовательно разрабатывать градостроительную документацию для субъекта Российской Федерации – города Санкт-Петербурга – в целом в виде схемы и отдельных частей этого субъекта по административным районам или муниципальным округам в виде генеральных планов, была принята концепция одновременной, явно избыточной, чрезмерно детализированной и, как следствие, во многом ошибочной разработки, как генерального плана, так и правил землепользования и застройки города. Корректировка Генерального плана Санкт-Петербурга спустя всего три года после его утверждения доказывает справедливость данного заключения.

ВРЕМЯ ПРОБ И ОШИБОК

Главная причина методологических ошибок и просчетов при подготовке градостроительной (как проектной, так и нормативной) документации связана с тем, что градостроители строят свою профессиональную деятельность исходя из «доперестроечных» представлений, норм и технологий пользования.

Градостроительный кодекс Российской Федерации действует уже пять лет. За это время его положения легли в основу по крайней мере трех законов Санкт-Петербурга о градостроительной деятельности, о генеральном плане и о правилах землепользования и застройки, а также разработки нескольких тысяч единиц проектной документации по планировке и межеванию территорий, градостроительных планов и проектов границ земельных участков. Начала активно работать Комиссия по землепользованию и застройке, которая направляет на публичные слушания предложения по отклонению от установленных предельных параметров объектов капитального строительства и использованию условно разрешенных видов назначений земельных участков.

Реализация утвержденных проектов планировки и межевания территорий сопровождается острой необходимостью их корректировки. Развивается судебная практика решения споров по земельно-имущественным вопросам. В 2008 году были внесены частичные изменения в Генеральный план Санкт-Петербурга. В 2009 году изменения коснулись Закона Санкт-Петербурга о градостроительной деятельности, о зеленых насаждениях общего пользования. Продолжается также подготовка предложений по внесению изменений в правила землепользования и застройки города. К разработке градостроительной документации привлечены десятки творческих коллективов и проектных организаций.

Такая высокая активность в подготовке и переработке нормативной правовой и проектной документации отражает, с одной стороны, реальные потребности инвестиционно-строительной деятельности, а с другой – недостаточную глубину учета положений федерального законодательства в местном законодательстве и проектном процессе. Часть положений нормативных актов Санкт-Петербурга, регулирующих градостроительную сферу и отражаемых в документации по планировке территорий, не соответствует нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации, как этого требует часть 1 статьи 8.

Так, в частности, глава 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации не дает правовой базы для проведения отраслевых согласований проектов планировки и межевания территорий, градостроительных планов земельных участков. Очевидно, что федеральным законодательством не предусмотрена практика отраслевых согласований документации по планировке территорий. Это связано с тем, что уполномоченный региональный орган должен проверить подготовленную документацию согласно части 12 статьи 45 на соответствие «требованиям, указанным в части 10 настоящей статьи», то есть на соответствие документу территориального планирования (генеральному плану – для Санкт-Петербурга), правилам землепользования и застройки, требованиям технических регламентов (до их утверждения СНиП), градостроительным регламентам и должен учитывать границы объектов культурного наследия (в том числе вновь выявленных), границы зон с особыми условиями использования территорий. Перечисленные документы для проектов планировки и проектов межевания территорий, градостроительных планов земельных участков имеют характер исходных данных – подготовленных, согласованных в установленном порядке и утвержденных ранее; отклонение от них не предусматривается без соответствующих изменений в этих документах.

Отраслевые органы исполнительной власти принимают утвержденную документацию по планировке территорий для целей текущего планирования своей деятельности.

Необходимо особо отметить, что в перечне указанных документов, используемых при разработке документации по планировке территории, отсутствуют региональные и местные нормативы градостроительной деятельности, которые Градостроительный кодекс рассматривает как расчетные обоснования для подготовки проекта генерального плана поселения, городского округа (ч. 3, ст. 24). Далее, местные нормативы градостроительного проектирования упоминаются только как требование их использования при подготовке проекта планировки, включая проект межевания, в целях развития застроенной территории, то есть в процессе градостроительной реконструкции жилой многоквартирной застройки, расположенной в отдельных кварталах или на части этих кварталов, возможно, также в границах смежных элементов планировочной структуры или их частей (ч. 1, ст. 46). При этом следует понимать, что целью проекта планировки застроенных территорий должна быть корректировка планового положения существующих красных линий линейных объектов улично-дорожной сети. Возможна и трансформация границ элементов планировочной структуры с учетом нормируемых показателей обеспечения населения, выделенных для реконструкции территорий, объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры (ч. 2, ст. 46).

Таким образом, из норм Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что региональные нормативы градостроительного проектирования применяются только при разработке генеральных планов поселений и городских округов; также и то, что на территории субъекта Российской Федерации входящие в него муниципальные образования должны иметь собственные местные нормативы градостроительного проектирования, значения которых не могут быть ниже региональных (ч. 6, ст. 24).

По отношению к Санкт-Петербургу это означает, что для отдельных территорий города, отличающихся средовыми характеристиками застройки и планировочной структурой, могут быть разработаны, утверждены и применяться свои местные расчетные показатели обеспеченности объектами социальной, коммунальной и инженерно-транспортной инфраструктуры. На основании этих нормативов возможно осуществление в границах отдельных территорий корректировок как генерального плана города, так и правил землепользования и застройки, поскольку эти документы могут разрабатываться и утверждаться не только целиком, но и по частям (части 1, 2, ст. 23 и п. 4.1, ст. 31).

Часть 1 статьи 42 Градостроительного кодекса однозначно определяет цель разработки проекта планировки территории – «для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры». Данное определение исключает возможность разработки проекта планировки одного элемента планировочной структуры. Проектируемая территория должна обладать возможностью деления на такие элементы – для Санкт-Петербурга – кварталы, устойчивое развитие которых связано с «обеспечением безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека» (ч. 3, ст. 1). Поэтому в проектах планировки должны содержаться функциональные территории различного назначения, в совокупности обеспечивающие такие условия. Это значит, что в проектах планировки необходимо выделять территории транспортных (пешеходных) и инженерных коммуникаций, зеленых насаждений и иных территорий общего пользования, находящихся на балансе государственных и муниципальных организаций и имеющих федеральное или региональное значение (магистральные, транзитные элементы инженерно-транспортной инфраструктуры). На территориях, выделяемых в проектах планировки элементов планировочной структуры, земли общего пользования и транзитной инженерно-транспортной инфраструктуры отображаются как исходная информация, поступившая из утвержденных отраслевых генеральных схем и генерального плана города. Эти земельные участки в соответствии с частями 11 и 12 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ обозначаются красной линией.

Закрепленное в федеральном законодательстве содержание красной линии как границы земель общего пользования и территорий транзитных линейных объектов вносит существенно новое методологическое содержание в проектный процесс. Исторический опыт использования термина «красная линия» носил несколько иной, хотя и похожий характер. Красная линия в предшествующий период отделяла территории кварталов, независимо от их назначения, от территории элементов улично-дорожной сети, то есть она предназначалась для установления границ кварталов. Инерция этого определения сказывается в современной практике разработки документации по планировке территории.

На самом деле Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит указаний, какими линиями или условными обозначениями выделяются элементы планировочной структуры территории. Точно определяя назначение красных линий, Градостроительный кодекс не связывает их с улично-дорожной сетью. В части 3 статьи 42 законодатели развели понятия красных линий и линий, обозначающих «дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур». В реалии местами красные линии могут совпадать с перечисленными линиями, но в правовом аспекте это не одно и то же.

Таким образом, красные линии – линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования (территории), которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары), границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты). Они могут пересекать границы элементов планировочной структуры – кварталов, могут даже при известных обстоятельствах находиться внутри этих элементов, но в обязательном порядке должны образовывать земельные участки соответствующего назначения, которые необходимо учитывать, как отдельный вид участков в балансе территории квартала.

Большую путаницу и возможность судебных тяжб вносит нечеткость назначения статуса красных линий тем линиям градорегулирования, которым этот статус не свойственен. В частности, это относится к обозначению красными линиями границ береговых полос водных объектов и границ так называемых внутриквартальных проездов, то есть подъездов к земельным участкам.

Береговая полоса водного объекта по Водному кодексу Российской Федерации (ст. 6) – полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования. Она устанавливается только для водных объектов, доступ к которым возможен для неограниченного круга лиц. Это значит, что для территорий хозяйственных субъектов, деятельность которых связана с использованием поверхностных естественных или искусственных водных объектов, береговая полоса либо не устанавливается, либо может быть установлена как мера, ограничивающая хозяйственную деятельность данного хозяйствующего субъекта. В любом случае она не обозначается красными линиями и свободный доступ неограниченного круга лиц к этому водному объекту не предусматривается.

Термин «проезд» в Градостроительном кодексе приведен в разряде территорий общего пользования, относящихся к транспортно-пешеходным коммуникациям, обеспечивающим свободное передвижение неограниченного круга лиц в планировочной структуре поселения, городского округа. Эти территории находятся на балансе государственных и муниципальных организаций. В действующей классификации элементов улично-дорожной сети термин «проезд» применяется для обозначения дополнительных элементов этой сети. Эти элементы либо обеспечивают безопасность скоростного движения по магистральным улицам, проспектам и дорогам и входят в полосу их отвода, либо имеют самостоятель-

ное значение в качестве топонимически не выделенных соединительных элементов улиц и дорог районного и городского уровня, обеспечивающих проезд автотранспорта, в исключительных случаях допускающих движение автобусов и маршрутных такси. Организация сквозных проездов через территорию рассматривается как инструмент выделения элементов планировочной структуры данной территории. Сохранение сквозного проезда через функционально однородную территорию элемента планировочной структуры невозможно по определению. Допустимо сохранение единства существующего квартала, разделенного проездом при условии запрещения сквозного движения по этому проезду. В любом случае подъезд автотранспорта к земельным участкам и объектам капитального строительства осуществляется в соответствии с частью 4 статьи 41 Градостроительного кодекса в виде тупиковых подъездов.

В проектах планировки территории земельные участки проездов могут выделяться только в составе земель линейных объектов инженерно-транспортной инфраструктуры, не заходя на территории кварталов. Подъезды и подходы к объектам капитального строительства и земельным участкам разного функционального назначения в пределах кварталов обеспечивают доступ только ограниченного круга лиц на данные территории и выделяются в процессе межевания соответствующих кварталов, которое не предполагает согласно части 5 статьи 43 Градостроительного кодекса установления красных линий, а только их отображение. Задачу установления красных линий решает исключительно проект планировки, в котором в границах территорий, выделенных красными линиями, могут отображаться только зоны (а не участки) размещения объектов капитального строительства.

Как следствие, совместную разработку проектов планировки и проектов межевания территории необходимо рассматривать не как правило, а как исключение, хотя бы потому, что в проектах межевания используются и отображаются красные линии, утвержденные в проектах планировки (п. 1, ч. 5, ст. 43).

Таким образом, прошедшее пятилетие можно охарактеризовать как время проб и ошибок в применении Градостроительного кодекса Российской Федерации исходя из конкретных условий осуществления градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге.

ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ПРОЕКТОВ МЕЖЕВАНИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.05.2015 № 438 «Об утверждении положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке документации по планировке территории» (в ред. от 24.08.2015 № 723) в соответствии с положениями статей 45 и 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации регулирует процедуры подготовки и утверждения документации по планировке территории Санкт-Петербурга, не различая эту документацию на проекты планировки территории и проекты межевания территории, базируясь на норм Градостроительного кодекса, позволяющей осуществлять подготовку проектов межевания территорий в составе проектов планировки (ч. 3 ст. 43). Вместе с тем эта же норма определяет возможность подготовки и соответственно утверждения проектов межевания территории в виде отдельных документов.

Использование такой формы документации обуславливается частями 1 и 2 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации для застроенных и подлежащих застройке территорий в целях установления границ, застроенных и незастроенных земельных участков, расположенных в границах установленных элементов планировочной структуры и предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения.

Поэтому самостоятельное применение проектов межевания территорий не только возможно, но и целесообразно для застроенных территорий с незавершенным строительством, а также в случае, когда для реализации государственных и муниципальных адресных программ строительства необходимо выделить соответствующие земельные участки в границах застроенных территорий. При этом важно, что параметры объектов планируемого строительства должны быть установлены в данных программах и обеспечены необходимыми инженерными ресурсами.

Целесообразность отдельной подготовки проектов межевания территории обосновывается значительным сокращением трудоемкости (сроков и стоимости) работ, что особенно существенно для государственных и муниципальных заказов.

Полезно также дополнительно отрегулировать вопрос применения норм градостроительного проектирования при разработке документации по планировке застроенных территорий (проектов планировки и проектов межевания). Здесь очевидны ситуации невозможности достижения требуемых показателей по отдельным видам социальных, инженерных и транспортных услуг, которые будут затруднять процесс согласования проектных решений.

В данном случае возможно разрабатывать либо проект межевания территории, либо проект планировки территории на основе норм, действовавших на период застройки данной территории, либо предусматривать достижение необходимых нормативных показателей при будущей реконструкции застройки.

ЧТО ДЕЛАТЬ? ИСТОРИЧЕСКИЙ ЦЕНТР И РАЗВИТИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Действующий Генеральный план Санкт-Петербурга 2005 года, графически обновленный в 2008 году, предполагает активное преобразование функциональной организации города без серьезного изменения его границ, что свидетельствует о важности задач комплексной градостроительной реконструкции существующей застройки и реконструкции среды, особенно в границах исторического центра города и других территорий, освоенных до 1957 года, т.е. до начала периода индустриального домостроения. При этом параллельно должны быть решены задачи ликвидации коммунального заселения, обновления инженерной инфраструктуры, развития уличной сети и транспортной инфраструктуры, улучшения экологической обстановки и повышения доли озеленения на реконструируемых территориях. Сочетание этих задач в разных пропорциях характеризует практически все генеральные планы Санкт-Петербурга XX века и особенно послевоенного периода. Однако движение в данном направлении к счастью сопряжено с большими финансовыми затратами и потому до сих пор крайне ограничено по объемам и сильно локализовано, носит избирательный и точечный характер, обусловленный, прежде всего, аварийностью и высокой степенью физического износа реконструируемых и заменяемых объектов. Объективные трудности развития градостроительной реконструкции в Санкт-Петербурге позволили сохранить исторический облик центра города и его архитектурное наследие в виде отдельных зданий-памятников и ансамблей, установить режимные зоны охраны и регулирования застройки в генеральном плане, а также принять соответствующий региональный закон и правила землепользования и застройки, обеспечивающие правовую базу ограничения архитектурно-строительной деятельности в процессе ведения градостроительной реконструкции.

Преимущественно ведение реконструктивных работ на застроенных ранее территориях может идти по следующим направлениям:

- комплексный ремонт и инженерное переоборудование существующих зданий без трансформации характера застройки и планировочной структуры территории;
- замена существующей застройки на новую с изменением или без изменения функционального назначения и планировочной структуры территории;
- кооперация двух указанных направлений в конкретных условиях, т.е. выборочная реконструкция городской среды.

Преобразование застройки центра города в прошедший период в основном велось в рамках первого направления – капитального ремонта и инженерного переоборудования жилых зданий, ликвидации коммунального заселения, приведения застройки к санитарно-гигиеническим нормам.

Опыт капитальной реконструкции отдельных кварталов показал, что за счет сноса малоценной и ветхой застройки внутри кварталов можно добиться требуемых показателей освещенности и инсоляции жилых помещений. Выборочный капитальный ремонт отдельных зданий и кварталов не затрагивал планировочную структуру города, вместе с тем снижал общую численность населения центральных районов за счет частичного переселения жителей в зоны нового строительства.

Работы по второму направлению реконструкции носили редкий, выборочный характер. В основном они были связаны с ликвидацией аварийных строений, случайной вспомогательной застройки коммунального, складского и производственного характера, ветхих стро-

ений и созданием на освободившихся участках новых жилых, а иногда производственных и общественных зданий, объектов инженерной инфраструктуры и транспорта.

Объемы нового индустриального строительства в центральной части города тем не менее оставались незначительными, но в отдельных случаях новая архитектура диссонировала с окружающей исторической застройкой, разрушала цельность морфотипа городской среды.

Также редки примеры кооперации нового строительства и капитального ремонта в границах одного квартала, прежде всего потому, что финансирование данных видов проектных и строительных работ осуществлялось из разных бюджетных статей и внебюджетных инвестиций.

Каких-либо значимых примеров капитальной реконструкции городской среды с обеспечением сохранения общих средовых характеристик исторического центра Санкт-Петербурга городская общественность не выделяет, а имеющиеся примеры скорее оцениваются негативно, как разрушающие ткань города.

Хотя отдельные объекты, которые заново воспроизводят исторические фасады или их стилизованное отражение, безусловно, сохраняют общий архитектурный фон в локальных местах, но не могут, конечно, считаться представителями петербургской архитектурной школы на рубеже третьего тысячелетия.

В целом практика строительства в городе с периода начала индустриализации до настоящего времени может характеризоваться как «уплотнительная» застройка на ранее освоенных территориях. Экономическая выгода для инвесторов-застройщиков и для городских властей от такого типа строительства вполне очевидна.

Сегодня затраты на снос морально и физически устаревших строений и ликвидации ненужных инженерных коммуникаций в центральных районах города добавляют к стоимости строительства новых объектов при стандартно принятой плотности застройки примерно 25-30% в расчете на один квадратный метр территории. Продажная же цена недвижимости в центре города в несколько раз превышает эти суммарные затраты. При этом инвестор может экономить вложения на социальную, инженерную и транспортную инфраструктуру, поскольку единственный объект нового строительства на застроенной территории относительно легко с помощью в основном административных усилий «ложится» на существующие коммуникации и объекты обслуживания.

Городские власти в свою очередь экономически тоже заинтересованы в выборочной реконструкции центра, поскольку за счет инвестиционных договоров они получают арендную плату за предоставленные для реконструкции или новой застройки земельные участки, а также другие налоговые поступления от строительной деятельности. Общие затраты эксплуатационного и ремонтного характера, которые обязан нести городской бюджет, частично снижаются за счет инвестиционных поступлений, создается представление о хорошей экономической рентабельности инвестиций в реконструкцию застройки исторического центра Санкт-Петербурга.

По сути, высокая экономическая рентабельность инвестиций в исторической среде связана с эксплуатацией и инвесторами, и городской властью исторического имиджа центра города с развитой социальной инфраструктурой, ее качественными характеристиками, сложившейся многофункциональной транспортной системой и достаточным инженерным обеспечением.

Несмотря на явную экономическую выгоду, «уплотнительная» застройка в центре города, даже если это не единичные здания, а целые кварталы или группы кварталов, высвобождающихся от промышленно-складских и коммунальных объектов, имеет в некоторых аспектах отрицательные социальные последствия. Прежде всего, в результате таких действий в локальных зонах центра растет население, увеличивается транспортная нагрузка на уличную сеть и мостовые переходы. В этом вопросе нельзя винить только растущую автомобилизацию. Значительная доля роста транспортных потоков скрыта в реновации среды, замене производственных объектов на объекты складского, общественно-делового и жилого предназначения, что предполагает действующий генеральный план города и выполненное на его основе территориальное

зонирование. То же можно отнести и к нагрузке на объекты социальной и транспортной инфраструктуры.

Объем грузовой работы, приходящийся на 1 кв. м производственных площадей, объективно меньше аналогичного показателя для складов, к тому же мелкие складские объекты пользуются автотранспортом, а производственные предприятия в основном ориентированы на внешний, внеуличный рельсовый или водный транспорт.

В то же время не секрет, что одно рабочее место на производственных предприятиях при современных технологиях может требовать в несколько раз больше площади, чем одно рабочее место в офисных объектах, а также достигнутой на сегодня и планируемой на перспективу нормы жилищной обеспеченности.

Нет необходимости насыщать центр города рабочими местами офисного плана, новыми высокоплотными жилыми массивами, даже если это экономически выгодно при ближайшем рассмотрении, поскольку в отдаленной перспективе это приведет к катастрофическому нарастанию проблем транспортного и социального характера. Нужна внятная и обоснованная инвестиционная политика для центральных районов Санкт-Петербурга.

Это значит, что с социальной точки зрения, по крайней мере, в аспекте транспортного и социального обеспечения центральных районов города, замена устаревшей и ветхой застройки как жилого, так и нежилого назначения должна проводиться с целью уменьшения плотности и постоянного, и временного населения. Следовательно, в реконструируемых кварталах центра должно быть ограничено строительство малокомнатных и малогабаритных квартир. В формируемых на месте реконструируемых производственных объектов общественно-деловых зонах преимущество должно получить обустройство торговых, зрелищных, спортивных и выставочно-музейных комплексов, озелененных территорий, характеризующихся сравнительно высокой нормой занимаемых площадей в расчете на единовременного посетителя и более равномерно распределяющих пассажиропотоки как во времени, так и в пространстве.

Такая задача требует консолидированной политической воли городских властей и поддержки общественности в практических работах по комплексной реконструкции сложившейся городской ткани в сочетании архитектурной, инженерно-транспортной, социальной и экономической плоскостей единого пространства градостроительной деятельности. При этом следует иметь в виду, что возможности реконструктивных мероприятий, направленных на развитие планировочной структуры города, резко ограничены, если не исключены совершенно. Наверно, никому не придет в голову мысль пробивки новых транзитных магистралей через исторический центр, хотя обеспечить створность мостовых переходов и подводящих к ним улиц во многих случаях было бы чрезвычайно полезно. Из всех мостов центральной части города только Литейный мост и мост Александра Невского имеют относительно хорошую створность подходов. На всех остальных мостах, как известно, на одном берегу съезды-заезды на мост сопряжены с резким изменением направления движения и пересечением транспортных потоков. Поэтому развязка транспортных узлов предмостных площадей может рассматриваться как приоритетная задача реконструкции центра Санкт-Петербурга. Решение этой задачи практически не затрагивает направление реконструктивных мероприятий, которое связано с общей реновацией среды, и может осуществляться с ним параллельно.

Тем не менее на отдельных участках невских набережных, занятых производственными объектами и исключенных из внутригородских транспортных потоков, совмещение данных задач могло бы дать не только локальный, но и общегородской эффект. К таким задачам можно отнести пробивку Английской набережной и комплексную реконструкцию застройки Ново-Адмиралтейского и Матисова островов в увязке с продолжением набережной Круженштерна и обеспечением тоннельной связи этих набережных в створе устья р. Фонтанки с выходом на Наличную улицу как реального дублера Морской части будущего Западного скоростного диаметра.

В то же время планировочная ситуация в районе Мытнинской набережной иная. Здесь роль транспортной связи между пл. Академика Лихачева и предмостным транспортным узлом у Тучкова моста играет пр. Добролюбова. Поэтому освобождение Мытнинской набережной от производственной функции дает уникальную возможность создать на этом участке хороший пешеходный бульвар-линейный парк от моста Строителей до Тучкова моста, хотя это и потребует пересмотра проекта «Набережной Европы» в части изменения местоположения театра Эйфмана и вывода его на главное архитектурное пространство города – акваторию между стрелкой Васильевского острова и Троицким мостом. Добавление в этом месте согласно проекту застройки нескольких тысяч жителей со стандартной социальной и транспортной инфраструктурой для их обслуживания не улучшит общую градостроительную ситуацию в исторической зоне города, но создаст неудобства как для самих «новых» жителей, так и для функционирования театра.

Очевидно, район Мытнинской набережной нужно рассматривать в соответствии с Генеральным планом города как часть общегородского центра с размещением здесь знаковых и имиджевых объектов культурно-досугового характера в полном соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга. Формируемая «новая» озелененная набережная могла бы получить имя выдающегося деятеля отечественной культуры, основателя расположенного напротив Института русской литературы (Пушкинского Дома) академика Д.С. Лихачева.

Идея создания вдоль северного берега Малой Невы «зеленого клина» от главной внутренней городской акватории до водного пространства Невской губы была сформулирована еще в послевоенном Генеральном плане Санкт-Петербурга Н. В. Барановым. В современных условиях эта идея могла бы стать важнейшей содержательной частью текущей коррекции генерального плана города и распространиться на другие планировочные сектора Санкт-Петербурга в виде экологического каркаса мегаполиса. Эта задача абсолютно понятна, но сложно реализуема из-за отсутствия реальной градостроительной политической воли городской администрации и слабости профессионального законодательства, которое подчинено достижению сиюминутной частной прибыльности любого проекта.

К сожалению «точечный» подход к градостроительной реконструкции в условиях отсутствия оценки интегральных перспективных последствий тех или иных действий в области преобразования окружающей среды и некомплексная избирательная оценка социальной и экономической эффективности проектных предложений проявляются как в уже реализованных, так и в подготавливаемых к реализации реконструктивных мероприятиях.

Это касается по существу всех «новых» проектов застройки на высвобождаемых территориях: «Новоизмайловской перспективы», квартала между улицами Шкапина и Розенштейна, квартала «За биржей», «Набережной Европы» и «Невской ратуши».

Исключение из этого ряда сегодня составляет только «Новая Голландия», администрация которой использует градостроительный ресурс комплекса не для увеличения плотности застройки, а для создания общественных креативных пространств. Такая долгоиграющая стратегия может быть предложена и для других зон комплексной градостроительной реконструкции, как соответствующая сохранению духа исторического центра Санкт-Петербурга, развития инновационного, творческого потенциала города на постиндустриальном этапе его превращения в крупнейший мегаполис Северо-Запада Европы.

Экономическая и социальная эффективность от локальных реконструктивных мероприятий не обязательно должна проявляться здесь и сейчас. Позитивные последствия хорошо осмысленного преобразования окружающей среды могут сказаться не сразу и не в узкоотраслевом спектре.

Необходимо научиться видеть последствия тех или иных градостроительных решений в отдаленной перспективе и во всех секторах экономики, политики, культуры и социальной жизни. Это позволит действительно эффективно подготовить и последовательно реализовать стратегическую программу «Сохранение исторического центра Санкт-Петербурга» как часть общей концепции социально-экономического развития города до 2020 года.

УБОГОСТЬ И УНИКАЛЬНОСТЬ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ. ПРИЧИНЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Образ города формируется оценкой двух составляющих:

- функционально-планировочная структурная организация территории;
- качество объемно-пространственных, архитектурных решений застройки и благоустройства среды.

Тенденции эволюции функционально-планировочной структуры организации на фоне перехода на постиндустриальный этап развития общества проявляются в следующих закономерностях, которые в том числе иллюстрирует Генеральный план Санкт-Петербурга.

Прежде всего, это изменение баланса между видами землепользования в сторону гражданских и, особенно, жилых и рекреационных зон при сокращении зон производственного, коммунального, сельскохозяйственного и специального назначения путем замены этих видов использования земельных участков на жилую и общественно-деловую функцию. Было бы социально более оправданно наращивать рекреационные зоны вместо старых промышленных территорий. Однако инвестиции в жилищное строительство сегодня самые эффективные.

В перспективе неизбежно проявление общемировой тенденции к автоматизации производственных процессов и сокращению в городах необходимых для этого территорий. Более того, актуален вывод промпредприятий из населенных мест в специальные транспортно-производственные и логистические узлы, а также в портовые зоны.

Для Санкт-Петербурга эта тенденция развивается так же, хотя и, возможно, не такими быстрыми темпами и не в таких масштабах, как в Москве, но прослеживается по отдельным отраслям экономики достаточно уверенно. Вместе с тем задерживается вынос тех предприятий, для развертывания которых на новых площадях требуются очень крупные инвестиции и которые продолжают на сегодняшний момент играть видную стратегическую роль в экономике и безопасности страны.

Вместе с тем освобождение больших территорий от производственных функций способно обеспечить улучшение как грузовой, так и пассажирской транспортной ситуации в городе, в том числе и в исторических центральных районах, направлении, благоприятном для создания условий организации культурного пространства гражданской активности, состоящего из жилых групп, общественных центров, образовательных, спортивных и рекреационных комплексов.

Крупные промышленные зоны при их замене на гражданскую застройку претерпевают, как правило, и планировочную трансформацию. Они распадаются на отдельные блоки-комплексы, дающие возможности обеспечения их индивидуальных архитектурных характеристик.

При этом часто используются сохранившиеся архитектурные формы, в которые вкладывается новое содержание. Мировые примеры таких реконструкций дают в высшей степени положительные результаты как в социально-функциональном отношении, так и в архитектурно-образном выражении.

В этом свете получаемая дробность и мозаичность функционального зонирования реконструируемых территорий идет на пользу потребительским качествам среды, ее архитектурному выражению. В целом город наращивает свой социокультурный потенциал, появляется возможность развивать систему общественных пространств различного назначения.

В качестве примеров таких реконструкций, которые ведутся сегодня, можно назвать площадки завода «Электросила», территорию Бадаевских складов, проект «Новоизмай-

ловская перспектива», реконструкцию квартала между улицами Шкапина и Розенштейна, точечную застройку высвобождаемых отдельных участков Выборгской набережной и других участков.

К сожалению, замерли процессы перевода судостроительных предприятий с Адмиралтейской стороны и Васильевского острова, которые могли бы усилить социальное значение набережных Большой Невы.

Примеры трансформации памятников промышленной архитектуры и их приспособления для новых социально значимых функций показывают целесообразность использования приемов неоднородной внутренней пространственной организации любых объектов строительства в целях получения интересных визуальных характеристик формирования архитектурной среды. Эти приемы позволяют не только сохранить ценное историко-культурное наследие и архитектурный образ города, но и указать путь улучшения современной эстетики застройки.

Здесь следует признать, что приоритет жесткой рациональности и типизации в индустриальном строительстве XX века сыграл плохую роль для развития городской среды. Индустриальный стиль как признак современной архитектуры, особенно архитектуры массового жилища, торговых и офисных зданий; возможно, позволил создать новый демократический, а может быть, социалистический образ города, но породил не только социально и эстетически ущербные, безликие пространства, он способствовал развитию целого ряда негативных сопряженных социальных процессов.

В этом свете можно обратиться к практике архитектуры прошлых доиндустриальных эпох, когда развитие архитектуры осознавалось как эволюция художественных стихий. В отличие от чрезмерно экономичных, просто эстетически бедных решений периода типизации и индустриализации строительства, в прошлом формообразование архитектурных поверхностей как визуальных носителей стилевых характеристик вытекало из сложной внутренней организации объектов строительства. Эту сложность планировочной структуры зданий можно легко увидеть в планах и разрезах практически на всем протяжении истории архитектуры. Именно эта сложность поэтажных построений и сложность конфигурации данных этажей, сложность конструктивных сечений – порождали сложность организации ограждающих поверхностей, которые являются для наблюдателей архитектурным выражением того или иного стиля.

Сложность внутренней организации объектов различного назначения составляет общую закономерность не только памятников архитектуры, но и обычной застройки прошлых эпох. В то же время ярусная типизация индустриальной архитектуры выплеснулась в примитивизм визуально воспринимаемых поверхностей, их массовое однообразие и как результат – в утрату уникальности архитектурных городских пространств. Понятно, что социальная однородность советского общества порождала однородность и типизацию среды и, подкрепленная индустриальной экономичностью строительства подавляющей массы объектов, не смогла не отразиться в безликости и унылости, социальной ущербности такой среды.

Появление в новых условиях социальных задач формирования функционально насыщенной пространственной организации зданий, требований организации индивидуально окрашенных связей объектов с прилегающими к ним земельными участками создает возможности перехода от безликости среды к ее уникальности.

Такая возможность обеспечена развитием и повсеместным распространением монолитных и сборно-монолитных технологий, сочетанием железобетонных, металлических и деревянных конструкций, широким использованием новых конструктивных и отдельных материалов, развитием требований повышенной комфортности и инженерного оборудования зданий.

Очевидно, что в текущий период в градостроительстве столкнулись две тенденции. Тенденция социальной и художественной убогости архитектуры, оправдываемой так называемой «доступностью» жилья и кратковременностью жизненного цикла общественных и производственных зданий, в противовес которой выступает тенденция возрождения эстетически сложной архитектуры, где проявляется стремление к высокой комфортности как интерьерных, так и экстерьерных пространств. Если первая тенденция выражается в районах массовой застройки, как многоэтажной, так и малоэтажной и даже индивидуальной, то вторая тенденция выявляется в отдельных комплексах и уникальных многофункциональных зданиях и не имеет массового распространения.

Ясно, что при современных масштабах строительства массовое распространение тенденции уникальности на каждый выводимый объект вряд ли возможно. Однако одолеть ситуацию расширения однообразия все же можно.

В этой связи следует обратить внимание на содержание собственно строительной индустрии. В своем массовом выражении инвестиционные проекты ориентированы на строительство малокомнатных – и даже малогабаритных квартир. Такая установка делает невозможным обеспечение внутренней планировочной сложности зданий. Строятся планировочно убогие, конструктивно примитивные дома. Суперграфика фасадов дает только кратковременные, иногда странные, иногда просто неэстетичные.

Среда может приобрести черты уникальности, но эта уникальность будет иметь негативный социальный характер. Нарастает городская среда с эстетически ущербными свойствами.

В то же время в России, и в частности в Санкт-Петербурге, примерно четверть всего жилого фонда представлена в подобных объектах и комплексах. Европа по большей части избавилась уже от такого индустриального наследия и не проводит эту практику далее, поскольку она оказалась инвестиционно не выгодной. Для реализации такой застройки тратятся территории, материальные и финансовые ресурсы общества, а социальный эффект получается сиюминутным и даже негативным. Объемы незанятого жилья могут породить доминирование разнообразных социальных гетто. Последствия такой практики в Европе хорошо известны.

Совокупный анализ ситуации в организации и ведении инвестиционно-строительной деятельности показывает, что можно в принципе отказаться от строительства малогабаритных и малокомнатных квартир, заменив такое предложение государственной программой переселения жителей из существующего аналогичного фонда в дома повышенного или, по крайней мере, улучшенного потребительского качества. Потенциальных переселенцев, которые хотят улучшить свои жилищные условия, можно стимулировать хорошими условиями ипотечного кредитования и зачетом имеющегося жилья. В результате реализации такой программы городская среда начнет прирастать качественной архитектурой, которая не потребует сноса уже в ближайшие десятилетия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вся история человечества – это история преобразования окружающей среды. В цивилизованном обществе – это история градостроительства, история государственного регулирования землепользования и вовлечения природных ресурсов в социально-экономическое развитие распределенных по территориям общественных образований.

Результатом природопреобразующей деятельности человечества является распространение культурных ландшафтов и зон хозяйственной деятельности, которые на протяжении тысячелетий охватывают все большие участки поверхности земного шара и приповерхностные слои атмосферы, гидросферы и земных недр.

Сегодня можно видеть, что человеческая цивилизация, как отмечал академик В.И. Вернадский, является «мощной геологической силой», которая, находясь внутри биосферы, осознанно или неосознанно трансформирует ее в материально-пространственные формы организации жизнедеятельности человеческих сообществ.

Начало третьего тысячелетия знаменует сформулированную ООН общепланетарную задачу перехода к устойчивому управляемому развитию, которая может быть решена только в сфере расширения пространства градостроительной деятельности, щадящего и рационального использования и восстановления природных ресурсов планеты.

Рассматривая градостроительство как средство социальной управляемой эволюции биосферы, перед инструментами планирования и реализации форм пространственной организации общества в рамках отдельных государств, регионов, муниципальных образований путем размещения и строительства объектов производственного и гражданского назначения, инженерной, транспортной и средозащитной инфраструктуры открывается поистине глобальное и многоуровневое поле деятельности, которое охватывает всю земную поверхность, включая акватории, воздушный бассейн, недра и космическое пространство.

Градостроительство, сопровождая развитие человечества, находится на пути последовательной пространственной организации и формирования материально-вещественной среды жизнедеятельности социальных групп и институтов как в земных, так и в неземных условиях бытия, т.е. на пути ноосферогенеза.

Превращение биосферы Земли в ноосферу – сферу разумной организации пространства человеческого бытия – закономерный этап эволюционного поступательного развития цивилизации, который характеризуется усилением средоформирующей деятельности, охватывающей все пространственные среды, пригодные и доступные для человеческой жизнедеятельности.

Регулирование средоформирующей деятельности через систему законодательных актов, правил и норм хозяйственного и градостроительного освоения пространства – необходимый инструмент, обеспечивающий сбалансированное и непротиворечивое преобразование материальной среды в контексте поступательного развития технологий природопользования в экологически допустимых рамках и в социально требуемых параметрах.

Специфика компонентов окружающей среды обуславливает уникальность, одновременность формирования, глубину проникновения и широту охвата специальными регуля-

торами средоформирующей деятельности в условиях ее ведения на поверхности суши, в водной и воздушной средах, в недрах планеты и в космическом пространстве.

Географические и природно-климатические особенности России резко ограничивают величину зоны, относительно благоприятной для хозяйственной деятельности и компактного размещения населения. Эта зона может быть оценена примерно в 10% территории страны. На остальной территории градостроительная деятельность и расселение требуют сравнительно больше затрат энергетических и иных ресурсов.

Исторически механизмы пространственного регулирования средоформирующей и хозяйственной деятельности развивались на пути расширения сферы жизнедеятельности человечества и в соответствии с общественными потребностями охраны пространственных ресурсов и их вовлечения в поступательный эволюционный процесс развития человечества.

Поэтому налицо объективная необходимость интеграции и кооперации разных видов деятельности и форм преобразования окружающей среды, их концентрации в едином ограниченном пространстве.

Наиболее развитой частью института средоформирующих регуляторов в современных условиях выступают градостроительное законодательство и нормирование. Воздушное пространство, недра Земли и водная среда регулируются отдельными отраслевыми законами, нормами и правилами, которые все же не охватывают все задачи природопользования в этих сферах.

Тем не менее нарастающая хозяйственная и средоформирующая активность в перечисленных пространственных средах настоятельно требует разработки все более комплексных регулирующих механизмов организации и ведения природообразующей деятельности.

Актуальность разработки системы средовых инструментариев, регулирующих отношения субъектов хозяйственной природообразующей деятельности, определяется и зависит от плотности распространения и глубины трансформации окружающей среды в процессе пространственного развития экологических и социальных институтов.

Отраслевой принцип развития правового регулирования жизнедеятельности человеческого общества вытекает из насущных потребностей организации социальных институтов, распределения полномочий и ответственности между субъектами власти местного самоуправления и экономическими структурами. Правовое регулирование в историческом аспекте закрепляет сложившиеся нормы отношений в той или иной сфере общественной жизни. Общая тенденция и закономерность развития инструментов правового регулирования заключаются в последовательном усложнении структуры законодательных и нормативных актов, отражающих сложность жизнеустройства общества.

Социальная сущность общественных институтов, несмотря на этические и расовые различия внутри человеческой популяции, приводит к единству исторически сложившегося и развивающегося принципа самоорганизации общества, начиная от семьи, родовых и племенных групп к государственности. Государство в исторической ретроспективе выступает как форма развития цивилизации вне зависимости от экономических укладов, религиозных учений, миропонимания, этических особенностей, политической структуры наций и народностей. Появление в первобытном обществе социальной регуляции жизнеустройства в виде норм поведения, обязательных для всех индивидуумов и любых групп, связанных с развитием форм добровольного и вынужденного подчинения общественно признанным и установленным порядкам, привело к повсеместному распространению государственности в виде высшего института самоуправления в территориальных ареалах размещения человеческих сообществ.

При этом главной задачей государства во все времена является обеспечение условий устойчивого развития и сбалансированной жизнедеятельности иерархически организо-

ванных социальных групп, входящих в его состав и образующих экономические, политические и иные структуры. В реализации этой задачи преимущества получали те государства, которые в силу исторического развития обладали либо наиболее благоприятными для жизни природными ресурсами и пространствами, либо технологиями материального производства, либо социальными технологиями. Борьба за пространство и природные ресурсы с одной стороны и защита своей территории, населения и социального устройства с другой становились важнейшими функциями государства. В русле этой борьбы лежит объективная потребность экономического роста, эффективного использования природных и социальных ресурсов государства, которая реализуется посредством регулирования структуры и организационных форм хозяйственной деятельности в границах конкретной территориальной юрисдикции.

В результате исторической эволюции и ценой огромных жертв и деградации ресурсов планеты цивилизация пришла к пониманию необходимости межгосударственного регулирования полномочий природопользования и координации деятельности в области охраны и восстановления окружающей среды. Наступает время, когда отраслевое регулирование хозяйства, связанное с целевым прямым или невольным косвенным преобразованием естественных природных систем, должно быть дополнено интегральным и комплексным регулированием и получить правовые рамки со стороны законодательных инструментов – регуляторов пространственной организации государств.

В современных условиях развития человечества все большее значение начинают играть роль регуляторы водохозяйственной деятельности и водопользования как в пределах земной суши, так и в границах открытых водоемов, морей и океанов.

Поэтому если вопросы регулирования хозяйственной деятельности на суше исторически развиты, то разработка инструментария морского пространственного планирования как аналога территориального планирования суши становится текущей актуальной задачей международного уровня.

Усилия, которые предпринимают западноевропейские страны, США, Канада и Австралия в подготовке документов морского планирования и формировании нормативной базы этой деятельности, свидетельствуют о достаточной сложности поиска необходимых компромиссов как в правовом поле международных отношений, так и в вопросах организации отраслевой морехозяйственной деятельности. Опыт, который получает Российская Федерация в процессе урегулирования территориальных споров с Норвегией, Китаем, Японией, Туркменией, Ираном и Азербайджаном, а также с США и Канадой, который касается морей Северного Ледовитого океана, Охотского и Каспийского морей, и ожидание аналогичных проблем в Балтийском, Баренцевом и Черном морях заставляют обратить внимание на насущную задачу становления как особого вида деятельности, акваториального отраслевого планирования в Российской Федерации и разработку соответствующего инструментария.

Особую роль в развитии пространственных инструментов рационального природопользования объективно могут играть государства, обладающие в силу их географического положения общепризнанными полномочиями в области регулирования природных ресурсов, от которых в большой мере зависит возможность обеспечения условий устойчивого развития не только самих этих государств, но и планеты в целом. Безусловно, в число данных государств входит и Российская Федерация, которая может сформировать и внедрить в социально-экономические регуляторы нормы и правила рациональной и экологически допустимой пространственной организации для практически половины Евразийского континента, имеющей непосредственную связь с 13 морями и 3 океанами, и, следовательно, активно влияющая на общую экологическую обстановку и социальную устойчивость на земном шаре.

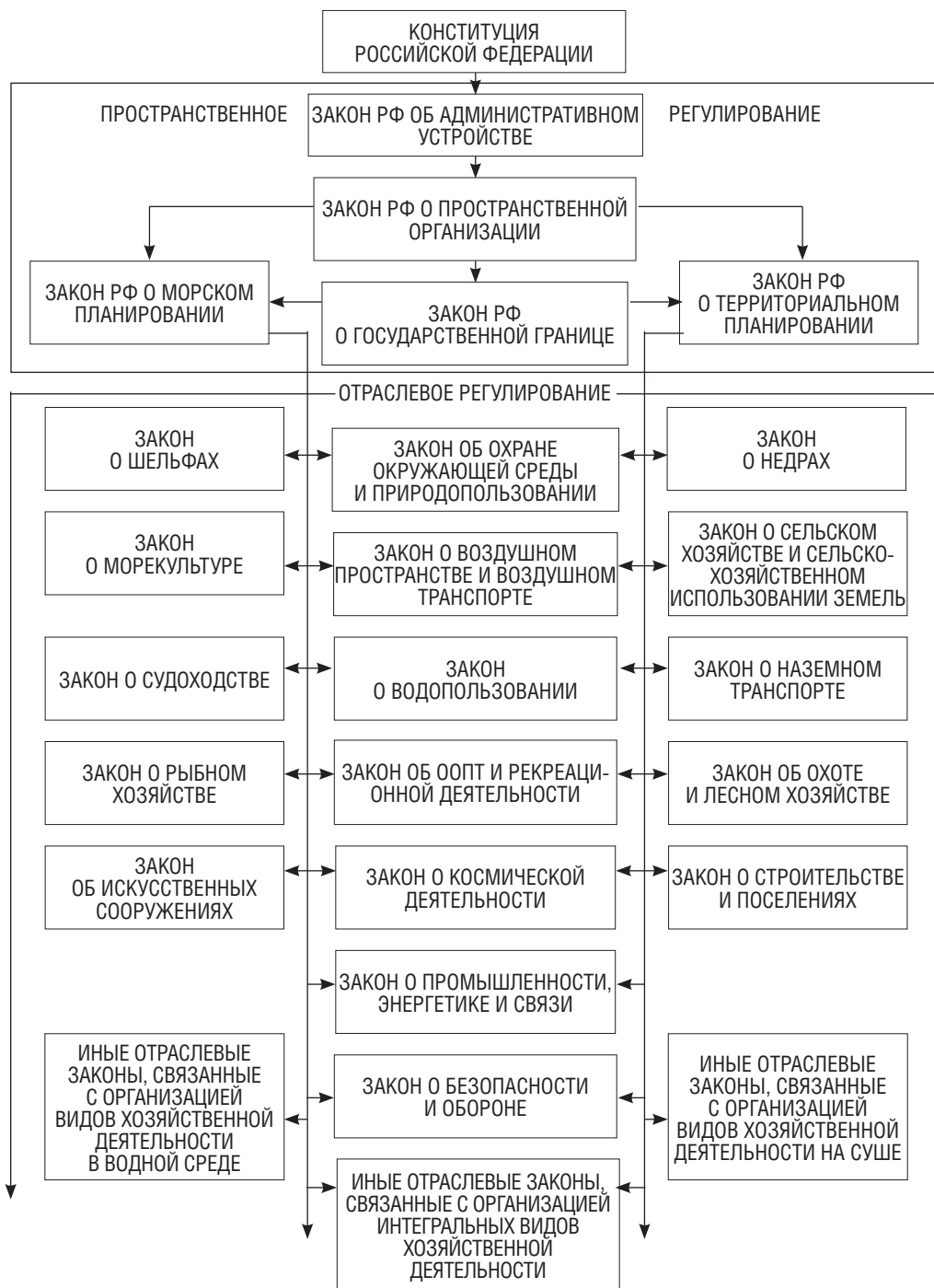
Общие принципы, цели и задачи средоформирующей деятельности должны быть сформулированы в пространственном законодательстве: законах о пространственной организации, территориальном и морском (акваториальном) планировании Российской Федерации. В этих законодательных актах регулируются отношения, возникающие между субъектами средоформирующей деятельности в процессе планирования и реализации соответствующих мероприятий, поддержания качественных характеристик искусственно созданных и преобразованных элементов окружающей среды и естественных природных комплексов в состоянии, обеспечивающем социальные потребности государства в устойчивом развитии и благоприятные условия жизнедеятельности населения, экономический рост и рациональное использование природных ресурсов, трудового, научно-технического и технологического потенциалов общества как в части общей пространственной организации страны, так и в части организации среды и хозяйственной деятельности на территории суши и в акваториях внутренних морей и водоемов, а также в пределах территориального открытого моря Российской Федерации.

В законодательных актах, регламентирующих процесс пространственной организации страны и ведения хозяйственной деятельности в границах юрисдикции государства, должны быть определены субъекты, в полномочия и ответственность которых входят вопросы рационального использования пространственных и иных природных, социальных и экономических ресурсов Российской Федерации, виды и содержание, а также статус документов пространственной организации, территориального и морского (акваториального) планирования, программных и проектных документов по реализации мероприятий пространственного распределения и создания необходимых средовых условий организации и эффективного ведения хозяйственной и иной деятельности, подверженной государственному управлению.

Главными принципами, которые должны быть сформулированы в законодательстве о пространственной организации Российской Федерации и развиты в законах о территориальном и морском (акваториальном) планировании, следует определить комплексность, рациональность, эффективность и сбалансированность природопользования, экономичность средоформирующей деятельности, организации транспортных и инженерных систем благоустройства страны, а также создания условий для развития отраслей экономики и поддержания на должном уровне безопасности государства в экономической, продовольственной, экологической, социально-экономической, научно-технической и технологической сферах. Эти принципы должны быть раскрыты в системе требований к содержанию прогнозных, плановых и проектных документов, нормативной базы, методических рекомендаций и инструкций по разработке данных документов, в положениях о порядке их подготовки, согласования, утверждения и реализации.

В базовом законе о пространственной организации Российской Федерации следует разграничить области действия и ответственности законов о территориальном и морском (акваториальном) планировании, а также установить сферы регулирования и состав других отраслевых законодательных актов в областях средоформирующей деятельности и использовании локальных преимуществ, в том числе природных ресурсов суши и шельфовых зон, а также в рыболовстве, лесоводстве, организации сухопутного и водного транспорта, ведении аквакультуры и сельского хозяйства, иной промысловой и строительной деятельности на суше и в водоемах. Кроме того, особенности пространственной организации страны необходимо сформулировать для правового регулирования в таких интегральных сферах деятельности, как законодательство о государственной границе и приграничных территориях, о безопасности и обороне, о воздушном пространстве, о водопользовании, об особо охраняемых природных комплексах и рекреационной деятельности, о промышленности и энергетике, о космической деятельности, об охране окру-

Правовой базис среднеформирующей деятельности и пространственной организации Российской Федерации



жающей среды и природопользовании (см. схему). В этих и других отраслевых законах правовые нормы организации и ведения соответствующего хозяйства должны детализировать специфику формирования средовых условий организации данных отраслей жизнедеятельности и жизнеустройства общества как пространственно распределенных систем, элементы которых находятся в областях правового регулирования территориального и морского (акваториального) планирования и соответствуют общим принципам пространственной организации страны.

Во всех отраслевых законах необходимо установить пространственные границы действия правовых норм, указать субъекты правоотношений и их полномочия, временной диапазон и порядок принятия решений, состав и содержание документов-регуляторов, ответственность юридических и физических лиц, возникающую в результате неисполнения или нарушения правовых норм, контрольные функции государства и общественных институтов, осуществляемые в процессе конкретной хозяйственной деятельности.

В законодательстве об интегральных сферах деятельности, реализуемых в двух и более пространственных сферах, в водной и воздушной средах, на земной поверхности, приповерхностном надземном и подземном пространстве, в пределах лесов и сельскохозяйственных земель, а также в нераспределенных полярных областях земного шара, в космическом пространстве ближнего и дальнего космоса и иных сферах, должны содержаться условия применения общих норм пространственного регулирования, адаптированные к данной хозяйственной отрасли или виду деятельности.

В нормах правовых законов, касающихся средоформирующей деятельности, обеспечивающей развитие и функционирование отдельных отраслей экономики и социальной сферы в пределах какой-либо из пространственных сфер, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, требуется установить порядок планирования, утверждения и реализации мероприятий по созданию эффективных пространственных систем, отвечающих условиям осуществления данных отраслевых задач устойчивого функционирования и развития конкретного вида деятельности и учитывающих взаимодействие с другими отраслевыми пространственными системами.

Таким образом, обеспечение условий устойчивого развития страны возможно только на базе правового выделения в виде отдельной надведомственной отрасли законодательства стратегического планирования и пространственной организации Российской Федерации, формирования на базе текущего социально-экономического планирования системы бюджетно-налогового перманентного регулирования и жесткого отраслевого исполнения комплексных программ и планов организации и ведения хозяйственной деятельности.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Актуальные проблемы градостроительства.....	3
Градостроительные основы инновационной экономики.....	6

Экология и градостроительство

Градостроительство – социальное преобразование биосферы.....	12
Проектное обеспечение устойчивого градостроительного развития.....	28
Градостроительство и территориальное планирование.....	28
Учет экологических требований в территориальном планировании в Российской Федерации.....	39
Перспективы развития градостроительного проектирования в Российской Федерации.....	43

Территориальное и морское планирование

Опыт формирования системы документов территориального планирования (на примере Российской Федерации).....	51
Территориальное планирование в России: проблемы разработки и реализации.....	54
Возможности совершенствования системы территориального планирования в Российской Федерации.....	60
Морское планирование – новое направление пространственной организации Российской Федерации.....	63

О градостроительной документации

Истоки и перспективы преодоления профессиональных заблуждений в градостроительстве.....	72
Градостроительное зонирование в свете логики проектного процесса.....	79
К вопросу соотношения разрешенных видов использования земельных участков и объектов капитального строительства в пределах территориальных зон.....	83
О классификаторе разрешенных видов использования земельных участков.....	86
К вопросу нормативного соотношения функциональных территорий в составе Генеральных планов населенных мест.....	88
Задачи подготовки региональных и местных нормативов градостроительного проектирования в области пространственной организации административно-территориальных образований городского типа.....	98
Строительный рынок и нормы.....	104
Устойчивое развитие городов. Комплексный подход к преобразованию городской среды. Теоретические аспекты.....	106

Об изменениях градостроительного законодательства

Общие вопросы самоорганизации градостроительного развития муниципальных образований.....	112
Полномочия и задачи федеральных органов государственной власти в области формирования материально-пространственной базы Российской Федерации.....	114
Организация государственного и муниципального управления градостроительной деятельностью.....	116
Памятная записка о направлениях реорганизации РААСН.....	119
Цели и содержание Градостроительной документации. Предложения по внесению изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации.....	121
Возможности упрощения подготовки градостроительной документации в положениях Градостроительного кодекса Российской Федерации.....	127
Замечания в изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации.....	134
В помощь застройщику. Можно ли обеспечить оперативное внесение изменений в территориальное зонирование? (Читая Градостроительный кодекс).....	141

Землеустройство и градостроительство

Об изменении Земельного кодекса.....	145
Возможности совершенствования правовой базы регулирования земельно-имущественных отношений и планирования пространственной организации Российской Федерации.....	151

К вопросу организационной оптимизации планирования и проектного обеспечения инвестиционно-строительного процесса.....	160
Как упростить систему проектно-правового обеспечения инвестиционно-градостроительной деятельности.....	175
Структура землеустройства Российской Федерации как основа устойчивого развития.....	178
Градостроительство и землеустройство населенных мест.....	181
Градостроительное землеустройство России.....	189
Взаимодействие линий регулирования градостроительной деятельности и землеустройства в схемах и проектах планировочной организации административно-территориальных образований..	194
К вопросу подготовки документации по планировке территории для размещения линейных объектов.....	199
О градостроительной политике	
Методологические основы градостроительной политики и базовые положения Государственной стратегии пространственной организации Российской Федерации.....	207
Градостроительные аспекты охраны объектов культурного наследия.....	217
Возможности и задачи оптимизации силовой инфраструктуры Российской Федерации.....	218
Санкт-Петербург и Приневская агломерация	
Агломерация как объект управления.....	221
Агломерации. Преемственность и новизна.....	222
Экологические задачи развития планировочной структуры Приневской агломерации.....	227
О Концепции совместного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период 2018–2038 годов с перспективой до 2043 года.....	233
Организация функционально-планировочной структуры Генерального плана Петербурга.....	237
К вопросу определения нормативного соотношения функциональных зон в составе Генерального плана Санкт-Петербурга.....	242
Санкт-Петербург 2015–2025. Генеральный план и городской бюджет.....	251
К вопросу эффективности функциональной организации территории Санкт-Петербурга.....	256
Особенности разработки градостроительной документации в Санкт-Петербурге.....	258
Время проб и ошибок.....	261
Правовое обоснование самостоятельности проектов межевания застроенных территорий.....	265
Что делать? Исторический центр и развитие Санкт-Петербурга.....	266
Убогость и уникальность городской среды. Причины и перспективы.....	270
Заключение	
Правовое обеспечение пространственной организации Российской Федерации.....	273

С.Д. Митягин, засл. арх. РФ, советник РААСН, доктор архитектуры, профессор

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО. ЭПОХА ПЕРЕМЕН

Санкт-Петербург

2016