О развитии системы градостроительного нормирования и проектирования на региональном уровне

А.С. КРИВОВ (ЗАО «Национальный градостроительный институт», Москва)

Александр Сергеевич Кривов – академик Международной академии архитектуры. В течение нескольких десятилетий занимается градостроительством, архитектурой, руководит проектной деятельностью. Автор крупных комплексов, построенных в России, Узбекистане, Казахстане. Руководил проектированием восстановления Армении после землетрясения в Спитаке.
Является генеральным директором Национального градостроительного института, руководителем рабочей группы по вопросам стратегического и территориального планирования Общественного Совета при Министерстве регионального развития РФ, председателем Наблюдательного совета НП «Объединение ГрадСтройПроект».
Соавтор Градостроительного кодекса РФ (1998 г.), закона «Об основах федеральной жилищной политики», книги «Дом в России» (2004).

Окончание. Начало статьи читайте в №1/2011

Градостроительное проектирование на уровне субъектов федерации осуществляется с учетом данных градостроительного проектирования федерального уровня и с обязательным следованием федеральным нормативам, за которыми закреплены сквозные функции применения. Материалы градостроительного проектирования становятся обосновывающими материалами документов территориального планирования и в процессе процедур обсуждения вариантов градостроительного развития, внесения дополнений и замечаний в ходе публичных слушаний могут предоставлять дополнительный веер следствий, вытекающих из каждого варианта.

В градостроительном проектировании развития территорий на уровне субъектов РФ и частей их территорий используются относящиеся к ним данные федерального уровня, а также в качестве обязательных материалов проводятся следующие виды районирования территории субъекта:
– по инженерно-геологическим условиям, природно-климатическим и иным природным факторам регионального и местного характера, отвечающим по степени подробности требуемым масштабам чертежей;
– по степени, показателям и характеру расселения, типам поселений и урбанизации, демографическим, социально-культурным и этнокультурным характеристикам населения;
– по уровню развития и типам транспортной и инженерной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения в их взаимосвязи;
– по уровню развития социальной инфраструктуры регионального и местного значения;
– по уровню развития производств и производственной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения.

Градостроительное проектирование на уровне субъектов РФ и частей их территорий включает в качестве обязательных материалов выявление зон регулирования федеральными нормативами, к которым могут быть отнесены:
- территории объектов историко-культурного и природного наследия;
- территории и участки территорий городов и поселений, необходимые органам власти и субъектов РФ для обеспечения устойчивого управления функционированием и развитием;
- территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- территории зон чрезвычайных экологических ситуаций, экологического бедствия;
- территории расселения малочисленных этнически однородных групп коренного населения;
- территории, отстающие в демографическом, социальном, культурном и экономическом развитии;
- территории береговой полосы морей, крупных озер и рек, подверженные разрушениям и оползням в результате размывания и подмывания грунта, воздействия штормов, цунами, ветровой эрозии;
- пригородные зоны и части территорий пригородных зон городов регионального значения.

Градостроительное проектирование, использующее федеральные градостроительные нормативы, на уровне субъектов РФ и частей их территорий включает обязательное определение и учет следующих признаков, указывающих на необходимость обращения к федеральным нормативам и правилам:

ВАЖНЕЙШИЙ КОМПОНЕНТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

В качестве важнейшего компонента градостроительного проектирования, являющегося обязательной частью обосновывающих материалов при подготовке документов территориального планирования, выступает проработка проектов развития агломераций, включающей город – столичный центр в границах его городской черты и прилегающих к нему муниципальных образований с целью проектного определения границ пригородной зоны, уточнения состава земель, формирования территориальной инженерно-транспортной инфраструктуры и иных элементов градостроительного планирования в качестве единого (сводного) проекта (предпроектого обоснования развития) города и его пригородной зоны.

– территориальной конфигурации систем расселения субъекта РФ, агломерации поселений, зон влияния и предлагаемых границ пригородной зоны города-центра субъекта РФ и других городов региона;
– поддерживаемого либо формируемого градостроительного типа среды по структуре и плотности застройки (городской плотно застроенный, городской усадебный, пригородный усадебный, поместно-усадебный, природно-ландшафтный);
– характеристики инженерной и транспортной инфраструктуры поселений и межселенных территорий (централизованные, локальные, автономные инженерные сети и системы; общественный, частный автомобильный и рельсовый транспорт);
– рекомендуемого удельного веса территорий пригородных зон городов, планируемой динамики роста доли земель городских, сельских поселений в составе всех категорий земельного фонда субъекта РФ;
– рекомендуемой структуры земель иных категорий земельного фонда субъекта РФ;
– рекомендуемого удельного веса земель особо охраняемых территорий и объектов историко-культурного наследия, иных особо охраняемых территорий федерального значения и значения субъектов РФ.

Градостроительное проектирование на уровне территории РФ включает в качестве рамочных контуров следующие картографические материалы и границы:
- картографическую основу;
- внешнюю границу территориального объекта (субъекта РФ или частей его территории) и прилегающие смежные территории;
- границы административно-территориальных образований субъекта РФ;
- основные городские центры (город-центр субъекта РФ, центры республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, центры административных районов, транспортные узлы и иные центры регионального и местного значения);
- основные магистрали транспортно-коммуникационной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения;
- сводную схему районирования территориального объекта по комплексу природных условий и антропогенных факторов, при необходимости – районирование фрагментов и частей территории;
- зоны градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения, значения субъекта РФ, местного значения;
- градостроительные зоны (районы) с определением их назначения, планируемых видов использования и развития, основных градостроительных регламентов, определяющих ограничения на использование и градостроительную деятельность для данных зон;
- графическая часть прогнозов и сценариев развития территориального объекта в зависимости от планируемой градостроительной политики с указанием рекомендуемых зон активного инвестиционного развития.

В состав обязательных параметров, нормативно регулируемых федеральным уровнем нормами и правилами минимума-максимума, входят следующие:
– показатели проектной плотности населения и соотношение населения, проживающего на территориях различных градостроительных типов застройки;
– уровень жилищной и земельной обеспеченности;
– основные виды хозяйственной деятельности, рекомендуемая структура и число рабочих мест;
– по зонам транспортной и инженерной инфраструктуры – виды и категории коммуникаций и объектов регионального и местного значения, предпочтительные направления трасс и коммуникаций, специальные экологические требования;
– по зонам развития основных транспортных узлов регионального и местного значения – перечень, виды, пропускная способность и территории обслуживания региональных и местных транспортных узлов по грузо- и пассажиропотокам;
– по зонам производственных комплексов регионального и местного значения – состав, специализация и производственная мощность комплексов, экологические требования и запросы к размещению новых промышленных объектов;
– по зонам сельскохозяйственного (агропромышленного) и лесохозяйственного (лесопромышленного) развития регионального и местного значения – основная отраслевая направленность и объем хозяйственной деятельности, доля сельхозугодий, земель лесного фонда, экологические требования и запросы к размещению новых хозяйственных объектов;
– по инвестиционным зонам и территориям активного экономического развития – основные направления и обеспечение развития, планируемая мощность инфраструктур, технополисы и технопарки, центры и коридоры развития, обеспеченность трудовыми ресурсами;
– по водоохранным зонам регионального и местного значения – средства санитарной защиты, условия ведения градостроительной и хозяйственной деятельности;
– по зонам оздоровительного и рекреационного назначения – специализация, мощность и уровень оборудования объектов для отдыха и лечения населения, уровень экологической защиты;
– по пригородным зонам городов республиканского (областного, краевого, окружного) подчинения – рекомендуемая площадь, территориальная организация, установление зон усадебного и усадебно-поместного расселения, удельный вес территорий санитарно-защитных и рекреационных зон.

В качестве важнейшего компонента градостроительного проектирования, являющегося обязательной частью обосновывающих материалов при подготовке документов территориального планирования, выступает проработка проектов развития агломераций, включающей город – столичный центр в границах его городской черты и прилегающих к нему муниципальных образований с целью проектного определения границ пригородной зоны, уточнения состава земель, формирования территориальной инженерно-транспортной инфраструктуры и иных элементов градостроительного планирования в каче-

стве единого (сводного) проекта (предпроектого обоснования развития) города и его пригородной зоны.

В генеральных планах субъектов РФ могут быть определены иные территориальные объекты – группы городов (агломерации), города регионального значения с пригородными зонами, на которые необходимо разработать соответствующие градостроительные проработки, включающие территории нескольких муниципальных образований.

Концепция государственной политики по совершенствованию региональных и местных градостроительных нормативов в системе градостроительного проектирования должна исходить из необходимости создания полноценной правовой базы, не содержащей противоречий либо расхождений между различными ветвями законодательства, задействованными в регулировании технического регулирования градостроительной деятельности.

Структура технического регулирования в сфере градостроительной деятельности должна обеспечить благоприятные, выигрышные конкурентные условия для градостроительной деятельности как базовой и исходной для осуществления инвестиционно-строительной деятельности на территории РФ.

Необходимо наметить формирование взаимосогласованной по федеральному, региональному и муниципальному уровням системы законодательных, нормативных и иных правовых актов, устанавливающих порядок технического регулирования в градостроительном проектировании. Поэтапное создание такой системы актов методически базируется на последовательном заполнении «системной матрицы» нормативно-правового обеспечения, предусматривающей поэтапную разработку и введение в действие документов, развивающих либо предлагающих изменения к действующим законодательным актам, подготовку новых нормативных правовых актов и их моделей, адаптируемых к федеральному, региональным и муниципальным уровням технического регулирования градостроительной деятельности.

Ключевым является вопрос разработки федеральных нормативов градостроительного проектирования на основании новой концепции построения системы регулирования градостроительной деятельности в области территориального планирования. Подготовка, принятие и реализация подобного рода концепции в качестве специального целевого документа, устанавливающего сроки, содержание и ресурсное обеспечение разработки предусматриваемых актов, направлено на создание в течение 3-4 лет полной и непротиворечивой системы государственного, муниципального и профессионального обеспечения правового и инструктивно-методического компонентов развития технического регулирования градостроительной деятельности. При этом следование принципу последовательного заполнения «системной матрицы» позволит поэтапно заполнять ее позиции, градуированные по степени актуальности и важности вопросов, решаемых теми или иными подготавливаемыми актами и документами.

Государственная градостроительная политика, отражением которой должны стать нормативы градостроительного проектирования, фиксирует в качестве важных своих положений следующие направления:

- необходимость вовлечения в земли застройки для нужд нового строительства около 2 тысяч кв. км. ежегодно;
- необходимость комплексной реконструкции жилых районов и их инженерно-коммунальной инфраструктуры, построенных в период 50-70-х гг.;
- необходимость комплексной реконструкции исторически сложившихся районов в центрах многих городов с учетом мероприятий по охране памятников истории, культуры и архитектуры;
- необходимость проведения мероприятий, направленных на адаптацию жилых образований, градостроительных структур и планировочных элементов поселений к новому уровню автомобилизации, превысившей в 8-10 раз уровень, предусматривавшийся градостроительным проектированием 10-15 лет назад;
- необходимость перехода к новой структуре строительства по типам жилых домов и характеру использования территорий, включая массовое развитие усадебного, коттеджного и блок-квартирного методов застройки с собственными земельными участками;
- необходимость прогнозирования, моделирования и последующего проектирования территориального распределения населения РФ – развития мегаполисов и их агломераций, крупных и больших городов, региональных систем расселения, оптимизирующих в долгосрочной перспективе структуру расселения по территории страны;
- необходимость найти ответы на вопросы о развитии сельских населенных пунктов, малых и средних городов, о градостроительном (поселенческом и хозяйственном) содержании этих поселений на континентальных по масштабу пространствах внутренней России, о формах включения каждого из поселений в структуру тех или иных систем расселения;
- необходимость опираться в градостроительном проектировании на исчерпывающую и точную информацию о природно-климатических, инженерно-геологических, экологических условиях и характеристиках территории проектирования с требуемой шкалой масштабов представления исходных картографических и плановых материалов в форме цифровых пространственных данных;
- необходимость развития целостной нормативно-правовой и информационно-методической базы градостроительного проектирования, учитывая экстерриториальность объектов и заказов проектных организаций градостроительного профиля, многие из которых работают для всех территорий страны.

Указанные направления государственной градостроительной политики являются определяющими факторами воздействия на государственную политику по совершенствованию федеральных, региональных и местных градостроительных нормативов в системе градостроительного проектирования. Общая структура нормативно-правовой базы, обеспечивающей выполнение государственной политики в системе градостроительного проектирования может быть представлена в следующем виде:

1. Федеральная законодательная база, включая вопросы технических регламентов и федеральных социальных норм (стандартов), федеральных норм и правил градостроительного проектирования, отвечающая направлениями и принципам государственной градостроительной политики.
2. Региональная законодательная база, включая вопросы региональных нормативов, муниципальные нормативно-правовые документы и механизмы, связанная с направлениями и положениями региональных разделов государственной градостроительной политики и формируемой системой градостроительного проектирования, включая региональный уровень технического регулирования.
3. Документы территориального планирования, планировки, инженерных изысканий, информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и градостроительного кадастра, градостроительного зонирования, правил землепользования и застройки, а также комплекс документов, регулирующих процедуры изменения категорий и видов использования земель, отвода участков, установления градостроительных регламентов, оформ-

НАПРАВЛЕННОСТЬ НА ПРЕОБЛАДАНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА МАЛОЭТАЖНОГО ЖИЛЬЯ

Преобразование структуры строящегося фонда, переход к поэтапному росту доли индивидуального усадебного строительства и постепенное превращение строительства односемейных жилых домов в основную форму жилищного строительства предполагает серьезный пересмотр сложившейся практики, изменения нормативной базы градостроительного проектирования и потребует кардинального изменения взгляда на характер сложившегося за последние десятилетия градостроительства.

ления и регистрации прав, залога и иных форм капитализации прав на земельные участки с целью упрощение доступа застройщика к земле. Данная группа документов связана с вопросами градостроительного проектирования в части разработки градостроительной документации, использования региональных и местных нормативов градостроительного проектирования в качестве материалов бизнес-планирования, а также исходных материалов для заказчиков градостроительной документации и инвестиционно-строительных проектов с использованием эффекта перехода от рекомендательного характера нормативов для заказчика к обязательному характеру использования данных нормативов, включаемых в состав технического задания для проектировщика.

Градостроительная деятельность имеет дело с конгломератами, комплексами и сетями объектов недвижимости, располагаемых на территориях земельных участков, территориальных и функциональных зон разного назначения с различными градостроительными регламентами, и потому техническое регулирование будет здесь иметь многосоставный и многоотраслевой характер.

Некоторые из обязательных для учета в градостроительном проектировании компонентов не могут быть отнесены ни к техническим регламентам, ни к стандартам, применение которых добровольно. К таковым относится ряд факторов природно-климатического, инженерно-геологического свойства, а также факторов собственно градостроительной природы, касающихся развития крупных систем расселения в бассейнах рек, прибрежных океанических зон и т. п.

Техническое регулирование в градостроительстве должно выйти на упомянутый порядок различения обязательных к применению технических регламентов и иных нормативно-технических средств регулирования деятельности, включая систему региональных и местных градостроительных нормативов, имея, однако, дополнительный корпус нормативно-технических категорий регулирования деятельности федерального уровня, проецируемый на региональный и местный масштаб градостроительного проектирования.

Поскольку объемы жилищного строительства должны быть за ближайшие годы доведены до показателя 80-100 млн. кв. м. ввода, а вынужденное выбытие фонда в сложившихся районах поселений будет составлять 10-15 % этой величины, такое положение можно использовать для целей структурного преобразования всего жилищно-коммунального комплекса, разуплотнения и экологического оздоровления сложившихся крупных городов. Преобразование структуры строящегося фонда, переход к поэтапному росту доли индивидуального усадебного строительства и постепенное превращение строительства односемейных жилых домов в основную форму жилищного строительства следует совместить с циклом выбытия имеющегося неремонтопригодного фонда и его инфраструктуры, календарно совпадающего со временем ввода этого фонда 25-30 лет назад. Должно происходить замещение фонда – одно выбывает, но другое приходит ему на смену. При этом происходит полная смена как самого типа градостроительства, так и структуры строящегося фонда.

Направленность развития на преобладание строительства малоэтажного жилья предполагает серьезный пересмотр сложившейся практики, изменение нормативной базы градостроительного проектирования и потребует кардинальной трансформации взгляда на характер сложившегося за последние десятилетия градостроительства, а соответственно, норм и правил градостроительного проектирования. Необходим переход от уплотненного городского строительства в форме максимально крупных отдельных зданий на участках, находящихся внутри кварталов, микрорайонов, жилых районов, застроенных многоэтажными жилыми домами и объектами социального назначения, обслуживаемых единой инженерно-коммунальной инфраструктурой, к новым формам застройки на примыкающих к городам и поселениям землях. Это потребует столь же радикального пересмотра норм и правил градостроительного проектирования.

Основной тип жилища – односемейный жилой дом-усадьба (индивидуальный жилой дом) на собственном участке размером до15-20 соток, а в городской застройке – блок-квартирные дома (таун-хаузы) с прилегающими малыми участками. Основной тип нового структурного образования жилой застройки – кварталы малоэтажных жилых домов, односемейных, блокированных, квартирного типа, а также ландшафтно-усадебные и поместные комплексы застройки – посады, поместья, поселки, располагаемые вдоль линий железных дорог и других коммуникаций. В России резервы территорий для усадебного строительства весьма велики в благоприятных природно-климатических зонах. Так предложенная в 90-х гг. и закрепленная в Генеральной схеме расселения на территории РФ группа основных систем расселения страны – Среднерусская, Южносибирская и Тихоокеанская – базировалась именно на принципах усадебного расселения вдоль линий железных дорог, используя в качестве точек роста малые города и пригородные зоны более крупных поселений.

Необходимые для осуществления массового поместно-усадебного индивидуального жилищного строительства земли в количестве около 2-3 млн га составят незначительную часть земельного фонда России. Кроме того, этот шаг позволит провести капитализацию большой новой доли земельного фонда и увеличить стоимостное выражение национального богатства.

Градостроительное проектирование через инструменты градостроительного нормирования и установление рациональных градостроительных параметров застройки определяет возможные характеристики объектов недвижимости, закрепляемые в правовых актах муниципальных образований – правилах землепользования и застройки. Градостроительные нормативы, задающие структурные характеристики генеральных планов, проектов планировки, правил застройки, дадут профессионально обоснованные параметры инвестиционно-строительной деятельности и выбора объектов строительства – зоны

индивидуальных жилых домов до 3-х этажей и участками 10-40 соток в зависимости от типа градостроительной ситуации, определяемой генеральными планами; зоны строительства блокированных и многоквартирных домов; зоны строительства многоэтажных домов.

Интенсивность использования территории непосредственно связана с типом застройки – многоэтажной, малоэтажной (жилой, производственной, иного вида использования), реконструируемой и т. п. В свою очередь средовые характеристики непосредственно связаны с проводимой градостроительной политикой, которая, в свою очередь, во многом характеризуется через показатели градостроительных нормативов. Градостроительная политика и политика технического регулирования в градостроительстве, т. е. политика совершенствования федеральных нормативов градостроительного проектирования, требуют соподчинения и соответствия.

Так уровень автомобилизации более 400 а/м на одну тысячу жителей (Калининград, Владивосток, Москва) и более 300 а/м на одну тысячу жителей (Санкт-Петербург, Краснодар, Сочи) при продолжении практики многоэтажного строительства должен повлиять на планировочную организацию жилых территорий, когда двухсекционный жилой дом, имеющий 12 этажей, 100 квартир и 800 кв. м площади застройки, должен только под автостоянки иметь около 3000 кв. м территории. В свою очередь многоуровневые гаражи приводят фактически к значительному возрастанию удельной площади жилого дома, приходящейся на одного человека и, соответственно, к дальнейшему росту стоимости одного кв. м собственно жилья. Напротив, переход на индивидуальное жилищное строительство с размещением многих элементов территории жилой зоны непосредственно на участках домовладельцев (автостоянки, зеленые насаждения, хозяйственные площадки и др.), в том числе при блок-квартирном строительстве с малыми участками, приводит не только к качественному улучшению условий проживания населения, но и к выходу на достаточно высокие показатели интенсивности использования территорий застройки.

Определение рациональной структуры строительства при необходимости перехода к процессу массового конвейерного ввода в действие жилого фонда преимущественно на новых территориях ставит эту задачу перед разработчиками генеральных планов, поскольку развитие коммунальных систем инфраструктуры и их тип зависят от территориального распределения различных видов застройки, ее плотности, степени включенности в городские сети обслуживания. Опережающее развитие инженерной и транспортной инфраструктуры является государственной задачей и наиболее эффективным способом вовлечения частных инвестиций в градостроительство и жилищное строительство.

В основе нормативно-правовой базы российского градостроительства находится Градостроительный кодекс РФ (от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ), который трансформировал системы терминологии, содержательного наполнения и правового статуса градостроительной деятельности. Недостаточная состыкованность положений закона «О техническом регулировании» и Градостроительного кодекса РФ, а также отставание в разработке технических регламентов, действующих в градостроительстве, привели в настоящее время к многочисленным проблемам и затруднениям в практике градостроительного проектирования, тем более, это понятие сегодня приобретает известную неопределенность.

Выше были рассмотрены вопросы региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, однако отмечалось, что в подавляющем большинстве таких документов рассматривались нормативы планировки территорий и в какой-то степени – застройки, т. е. имели место различного рода модификации СНиПа (ныне – СП) по планировке и застройке населенных мест. Исключением из этого ряда явился проект нормативов градостроительного проектирования города Москвы, где термин «градостроительное проектирование» использован в качестве общего обозначения всех видов проектирования, рассматриваемых данным документом. Этот документ структурирован в последовательности, начинающейся от нормативов построения транспортно-коммуникационной структуры, инженерной инфраструктуры – к планировочным элементам, начиная с самых крупных и проходя масштабную шкалу вплоть до отдельных кварталов, микрорайонов и жилых групп.

За словом «градостроительство» во многих случаях все еще сохраняется семантическая привязка к тому виду деятельности по проектированию планировочной организации территорий, который ныне, согласно Градостроительному кодексу РФ, закреплен за словосочетанием «территориальное планирование». Поскольку последнее относится к подготовке документов территориального планирования, а деятельность проектирования по размещению объектов, инфраструктуры, рассмотрения пространственных проекций социально-экономического развития является более емким по перечню оперируемых предметов, то в практике все более широкое использование получает термин «пространственное планирование», имеющий общепризнанное международное применение.

Поэтому важно определить терминологию, которая будет использована, она может не соответствовать Градостроительному кодексу РФ, т. к. прежние СНиПы включают слово «застройка», а термин «градостроительство» приобретает значительно более широкий диапазон соответствия. Возможно термин «пространственное планирование» будет адекватно отвечать нормированию элементов планировки территорий и комплексной планировочной организации социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры на территориях.

К вопросу о терминологических особенностях проектирования планировки территорий следует возвращаться по мере анализа документов, в установочном поле которых будет осуществляться деятельность территориального (пространственного) проектирования и планирования.

ПОИСК ПРАВИЛЬНОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ

За словом «градостроительство» все еще сохраняется семантическая привязка к деятельности по проектированию планировочной организации территорий, которая ныне, согласно Градостроительному кодексу РФ, закреплена за словосочетанием «территориальное планирование». Но поскольку последнее относится к подготовке документов территориального планирования, а деятельность проектирования по размещению объектов, инфраструктуры и пространственных проекций социально-экономического развития является более обширной по перечню оперируемых предметов, то в практике все более широкое использование получает термин «пространственное планирование», имеющий общепризнанное международное применение.