

УДК 711.4

*А.В. ПОТАПЕНКО, канд. техн. наук, главный специалист
ГП МО «Архитектурно-планировочное управление Московской области»*

Как модернизировать систему планирования в градостроительстве

Рассмотрены проблемы существующей в Российской Федерации системы планирования в градостроительстве, включающей территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории. Сформулированы предложения по модернизации этой системы, включающие введение новых видов документов территориального планирования, исключение градостроительного зонирования как отдельного вида градостроительной деятельности, дополнение документации по планировке территории правовыми положениями, введение стандартов градостроительной документации и процессов ее подготовки. Для сокращения сроков и стоимости подготовки проектов, упрощения их согласования, защиты конкуренции при размещении заказов на данные виды работ предложена концепция единой саморазвивающейся геоинформационной системы.

Ключевые слова: система планирования в градостроительстве, территориальное планирование, генеральный план поселения, правила землепользования и застройки, проект планировки территории, единая саморазвивающаяся геоинформационная система.

Оценка действующей в настоящее время в Российской Федерации системы планирования в градостроительстве, включающей территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории, складывается из нескольких составляющих:

- внутренняя противоречивость самой системы планирования в градостроительстве;
- несовершенные технологии подготовки проектов (обеспечение исходными материалами, отсутствие стандартов разработки и представления документов);
- концентрация содержания документов территориального планирования, документации по планировке территории исключительно на пространственных аспектах, без определения правовых норм, обеспечивающих реализацию проектов;
- пассивная роль в общей системе государственного планирования.

Проведенный анализ указывает на необходимость **коренной модернизации системы планирования в градостроительстве**, изменения условий ее функционирования для достижения таких актуальных целей, как:

- значительное сокращение стоимости и сроков подготовки проектов по всей технологической последовательности, от документов территориального планирования до проектов планировки территории;
- повышение социальной значимости проектов и усиление ответственности за их реализацию;
- повышение роли градостроительства в системе государственного планирования как инструмента гармонизации действующих социальных и природных сил, катализатора положительной синергии социально-экономических процессов.

Для достижения обозначенных целей автор выдвигает две взаимоувязанные концепции: новую модель системы

планирования в градостроительстве и концепцию единой саморазвивающейся геоинформационной системы.

Материал излагается в привычной для восприятия планировщика технологической последовательности, от сбора исходных данных до последующих стадий подготовки документации. Технологическая логика изложения нарушена в последнем разделе статьи, где проблема территориального планирования рассматривается на самом высоком иерархическом уровне. Однако и здесь есть своя логика: развивается сформулированный в статье тезис о расширении содержания документов, придании им дополнительных аспектов.

Исходные данные и обосновывающие материалы

Проблему получения исходных данных и обосновывающих материалов рассмотрим на примере генерального плана поселения (городского округа).

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации (ГрК РФ) в материалах по обоснованию генерального плана поселения в виде карт должны отображаться границы поселения, границы существующих населенных пунктов, зоны с особыми условиями использования территорий, особо охраняемые природные территории, территории объектов культурного наследия и др.

Это означает, что указанные границы, зоны, территории к моменту разработки генерального плана должны быть в соответствии с законодательством установлены; эти карты, так же как и карты самого генерального плана, должны быть совместимы с кадастровыми картами, так как сведения о вышеназванных границах и зонах входят в состав сведений государственного кадастра недвижимости (ГКН). На практике же, как правило:

- кадастровые карты в векторном формате для разработчиков генерального плана недоступны (можно только просмотреть публичные карты на сайте Росреестра);

- обосновывающие генеральный план материалы не утверждены, не внесены в ГКН, отсутствуют в векторном виде и т. п.

Разработчики генерального плана сталкиваются и с другими типичными проблемами:

- топографическая подоснова не актуальна (не соответствует фактическому состоянию территории на момент разработки генплана);
- планы и программы социально-экономического развития муниципальных образований на долгосрочную перспективу (генплан принимается на срок не менее 20 лет) отсутствуют;
- субъекты естественных монополий и предприятия коммунального комплекса свои планы не раскрывают (зачастую ссылаясь на коммерческую тайну).

По мнению автора, обозначенные в ГрК РФ материалы по обоснованию генерального плана следует подразделить на две категории:

- **исходные данные**, исходные документы – материалы, которые подготовлены, утверждены до разработки генерального плана и воспринимаются разработчиками как данность;
- **обоснования проектного решения**, подготовленные в процессе разработки проекта (расчеты, оценки, прогнозы, экспертные суждения, процедуры системного планирования и т. д.).

Концепция единой саморазвивающейся геоинформационной системы

С практической точки зрения очевидно, что исходные данные и документы как государственные информационные ресурсы должны быть доступны разработчикам проектов не только для просмотра, но и для технологического применения в работе, например карты в векторном формате, отвечающие требованиям стандартизации.

Обоснования, выполненные при подготовке проекта генерального плана, после утверждения проекта должны стать государственными информационными ресурсами, например карты зон шумового загрязнения, зон минимальных расстояний от оси магистральных трубопроводов и т. д. Для последующих пользователей (разработчиков проектов) эти ресурсы будут рассматриваться уже как исходные данные и документы.

Карты самого генерального плана (после его утверждения) в стандартном векторном виде также должны стать частью ГИС. Здесь мы приходим к выводу о необходимости создания единой саморазвивающейся ГИС.

Первый принцип организации такой системы – **капитализация** информационных ресурсов: использовал единую ГИС в работе – дополни ее новыми ресурсами, созданными благодаря использованию единой ГИС. Условие доступности ресурсов единой ГИС для разработчика – наличие заключенного государственного или муниципального контракта на выполнение соответствующих работ.

Другой важный принцип – **верификация** (подтверждение): вновь созданные информационные ресурсы становятся государственными и вносятся в единую ГИС только после утверждения в установленном порядке документа территориального планирования; документ территориального планирования считается недействующим (даже если он был утвержден), когда информационные ресурсы, состав-

ляющие его содержание, не внесены в установленном порядке в единую ГИС.

Жесткая взаимосвязь территориального планирования и единой ГИС важна и с точки зрения обеспечения межотраслевой координации. Для этого требования, аналогичные вышеизложенным, должны распространяться и на государственное планирование, инвестиционные программы субъектов естественных монополий. По сути, это еще один принцип функционирования единой ГИС – **межотраслевая интеграция** геоинформационных ресурсов: в систему вносятся все открытые сведения, имеющие территориальные аспекты (существующее состояние территории, существующие и планируемые ограничения использования территории, планируемые к размещению объекты, зоны и т. д.).

Реализовать на практике предложенную концепцию единой ГИС можно при условии **стандартизации** разработки и представления документов, в первую очередь картографических материалов в векторном формате. Должна быть и унифицированная картографическая основа – кадастровые карты.

Таким образом, сущность предложенной концепции единой саморазвивающейся ГИС можно сформулировать просто: геоинформационные ресурсы, созданные в результате государственного, отраслевого, территориального планирования, в результате реализации государственных и муниципальных целевых программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, должны быть не только учтены, но и доступны для вовлечения в технологический процесс в последующих разработках независимо от их отраслевой принадлежности. В свою очередь, за эту доступность надо платить взаимностью – возвращать вновь созданные информационные ресурсы. Тем самым обеспечивается саморазвитие единой ГИС.

Неизбежно напрашивается сравнение гипотетической единой ГИС с существующей Федеральной геоинформационной системой территориального планирования (ФГИС ТП).

Сегодня ФГИС ТП наполнена картами – растровыми файлами, занимающими гигантские объемы памяти. Даже просто просмотреть такие «тяжелые» файлы крайне затруднительно: они или не открываются, или требуют для просмотра слишком много времени. А что делать органам государственной власти, осуществляющим согласование проектов? Карты, выведенные в масштабе на бумажном носителе, им не предоставляются.

Использовать карты ФГИС ТП растрового формата в работе невозможно. По сути, основная функция существующей ФГИС ТП – информировать чиновников о разработке, согласовании и утверждении документов территориального планирования.

Единая саморазвивающаяся ГИС, интегрирующая стандартизованные геоинформационные ресурсы, предназначена прежде всего для разработчиков проектов, планов, программ, а также для государственных контрольных органов. Прочие функции, присущие ФГИС ТП, сохраняются, но система становится мощным технологическим инструментом планирования.

Наконец, есть еще один немаловажный фактор: доступность стандартизованных геоинформационных ресурсов соответствует закону о защите конкуренции. В настоящее время разработчик утвержденного ранее генерального плана поселения имеет конкурентные преимущества

при проведении конкурсов на подготовку проекта правил землепользования и застройки поселения (ПЗЗ), внесение изменений в генеральный план или ПЗЗ, поскольку он единственный обладатель соответствующих информационных ресурсов в векторном формате (муниципальному заказчику и ФГИС ТП карты предоставляются в растровом формате). По сути, разработчик «застолбил» за собой проектируемую территорию. Предлагаемая единая ГИС разрушает такую монополию и способствует развитию конкуренции, что в конечном итоге приводит к снижению стоимости работ.

Генеральный план, правила землепользования и застройки

ГрК РФ не устанавливает требования к функциональным зонам и их границам в генеральном плане поселения (городского округа). То есть функциональное зонирование не обязательно привязывать к кадастровой карте.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в соответствии с генеральным планом, в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития (ст. 34 п. 1 ГрК РФ). В отличие от функциональных зон к границам территориальных зон Градостроительным кодексом формальные требования установлены. В частности, границы территориальных зон могут устанавливаться по границам земельных участков. Если в генеральном плане функциональное зонирование не привязано к кадастровой карте, то перенос требований генерального плана на ПЗЗ трудоемок и неоднозначен.

Если параметры функциональных зон в генеральном плане прописаны достаточно подробно, то и градостроительные регламенты в ПЗЗ определить несложно. В противном случае подготовка проекта ПЗЗ будет компенсировать недоделки генерального плана. Отсюда вывод: объем работ при подготовке проекта ПЗЗ, качество проекта сильно зависят от качества генерального плана.

Другой вопрос заключается в том, как определить соответствие ПЗЗ генеральному плану поселения. Какие-либо методики на сей счет отсутствуют.

Правила землепользования и застройки в отличие от генерального плана согласований с органами государственной власти не проходят, за исключением исторических поселений. Проект ПЗЗ обсуждается на публичных слушаниях, результаты которых фиксируются в протоколах. В нашем законодательстве роль общественного мнения информативная. Решение по проекту принимают органы местного самоуправления, которые могут это мнение учесть, а могут и не учитывать. В странах с развитой демократией учет общественного мнения важен с точки зрения привлечения на свою сторону местного электората (избирателей): будущие кандидаты на выборные должности в условиях острой политической конкуренции борются за каждый голос. Ситуация в РФ не столь идеальна: органы местного самоуправления (а это конкретные люди) не настолько зависят от общественного мнения, как это происходит в странах с развитой демократией.

Назревает наиболее принципиальный вопрос: а зачем, собственно, нужны правила землепользования и застройки? Во многих странах, к примеру, в Финляндии, такого инструмента управления нет. Более того, исторически эти правила возникали в странах и городах, где не было гене-

ральных планов или иных документов территориального планирования. По сути, принятие правил землепользования и застройки – проявление самоорганизации населения в целях защиты своих прав в отсутствие централизованного планирования.

Для крупнейших городов ПЗЗ – совершенно излишняя конструкция, поскольку там развиты институты отраслевого и межатраслевого планирования, имеются крупные проектные организации. Можно подготовить хорошо проработанный генеральный план города. Открытость и публичность характерна для ПЗЗ в той же степени, что и для генерального плана поселения или проекта планировки территории. Функции ПЗЗ вполне можно перенести на генеральный план, уточнив законодательно требования к функциональному зонированию:

- границы функциональных зон должны отвечать требованиям, установленным для границ территориальных зон;
- описание функциональных зон должно включать указание видов разрешенного использования, установленных соответствующим классификатором (Приказом Росреестра от 12 октября 2011 г. № П/389 утвержден классификатор видов использования земель);
- параметры функциональных зон должны содержать предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Согласно ГрК РФ в градостроительные регламенты включаются ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Изучение российской практики подготовки ПЗЗ показывает, что эти ограничения либо переписываются из соответствующих нормативных документов (СНиП, СанПиН и т. д.), либо даются путем ссылки на те же документы. Смысла в этом никакого нет, поскольку при подготовке и проверке документации по планировке территории указанные ограничения обязаны учитываться.

В случае создания единой ГИС карты особо охраняемых природных территорий, территорий объектов культурного наследия, зон с особыми условиями использования территорий, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на этих территориях, будут общедоступны. Чтобы проверить наличие каких-либо ограничений, достаточно будет открыть необходимые слои цифровых карт. В таком случае включение вышеназванных карт в состав обосновывающих материалов генерального плана теряет смысл. Эти карты по терминологии, принятой в настоящей статье, являются исходными данными.

Дополнять проект генерального плана поселения должны обоснования проектного решения, подготовленные в процессе разработки проекта (расчеты, оценки, прогнозы, экспертные суждения, процедуры системного планирования и т. д.). Особенно подчеркнем правовые и экономические аспекты обоснований. Территория – это земля, имеющая собственников. Функциональное зонирование – это пусть и не прямое, но ограничение прав собственников (в свое время академик РААСН И.М. Смоляр называл это регламентами непрямого действия). От того, насколько генеральный план соответствует интересам земельных собственников, зависит судьба и цена его реализации. Если предполагается изъятие в будущем земельных участков для государственных и/или муниципаль-

ных нужд, то в обоснованиях проекта должны быть оценки стоимости таких изъятий. Кроме того, реализация генерального плана приведет к изменению налоговых и неналоговых доходов местного бюджета. Соответствующий прогноз важен для оценки проекта органами местного самоуправления.

Сроки подготовки ПЗЗ, внесения изменений в ПЗЗ, от инициирования подготовки до утверждения проекта после прохождения публичных слушаний, достаточно длительные. Стоимость работ для поселений с небольшим бюджетом значительная. Вывод из этого вполне очевиден: при условии уточнения законодательным путем требований к содержанию генерального плана поселения **градостроительное зонирование как отдельный вид градостроительной деятельности следует исключить.**

Этот вывод подтверждается и последними тенденциями в законодательстве. Каждый год переносятся сроки введения в действие положений ГрК РФ, касающиеся ПЗЗ. В отношении исторических поселений ПЗЗ теперь надо согласовывать с государственными органами. Выдача разрешений на строительство объектов федерального, регионального, местного значения муниципального района теперь допускается при отсутствии ПЗЗ. Налицо тенденция ослабления ПЗЗ как инструмента управления развитием территории.

Проект планировки территории

В действующей конструкции ПЗЗ есть еще одна неувязка: виды разрешенного использования в градостроительных регламентах устанавливаются для земельных участков, а не для земель, как это определено в Классификаторе Росреестра. На незастроенных территориях земельные участки формируются после подготовки проекта планировки и проекта межевания территории. Получается, что в ПЗЗ устанавливаются виды разрешенного использования еще не сформированных земельных участков.

В случае исключения стадии ПЗЗ можно предложить последовательную (двухэтапную) процедуру определения видов разрешенного использования:

- в генеральном плане в описание функциональных зон включается указание видов разрешенного использования земель, например для объектов общественно-делового назначения;
- в проекте планировки (и межевания) территории устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков, в том числе формируемых, и объектов капитального строительства.

Аналогично предельные параметры разрешенного строительства, определенные в генеральном плане для функциональных зон, могут уточняться и дополняться в проекте планировки территории. Отклонение от предельных параметров генерального плана может допускаться при условии выполнения согласительных процедур, аналогичных описанным в ГрК РФ (ст. 40).

Для незастроенных территорий проекты межевания должны входить в состав проекта планировки территории в обязательном порядке, поскольку вышеназванные требования (виды разрешенного использования, предельные параметры разрешенного строительства) соотносятся уже не с функциональной зоной, а с формируемыми земельными участками.

В проекте планировки и межевания территории возникают прообразы объектов права (земельных участков) и ограничений права (видов разрешенного использования земельных участков); объектами и ограничениями права они становятся после осуществления кадастрового учета. В то же время проект предназначен для реализации этих прав. По этой причине во многих странах планировочные документы содержат и **правовые положения**: срок строительства, последствия при невыполнении обязательств по застройке и т. д. Это важный момент: отсутствие строительства или долгострой означает выбытие земельных ресурсов из хозяйственного оборота. Проектом, даже если его осуществляет частный застройщик, может быть предусмотрено строительство социальных, инженерно-коммунальных объектов. Соответственно нарушение сроков строительства означает срыв социальных программ.

Если в проект включаются правовые положения, то после его утверждения документ принимает статус нормативного правового акта. По мнению автора, усиление статуса проекта планировки (и межевания) территории отвечает задачам модернизации системы планирования в градостроительстве.

Нормативные и методические документы

Для начала рассмотрим ситуацию с нормативами градостроительного проектирования. Даже их название звучит абсурдно, так как термин «градостроительное проектирование» в ГрК РФ отсутствует. Сами эти нормативы определены весьма расплывчато: содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной, транспортной инфраструктур, благоустройства территории.

Во-первых, проектировщики пользуются показателями обеспеченности не только объектами, но и территориями (территориальный баланс).

Во-вторых, формальная количественная обеспеченность социальными объектами (или соответствующими территориями) не означает создание благоприятных условий жизнедеятельности местных жителей. Объекты физкультурно-оздоровительного назначения, здравоохранения, образования могут находиться в частной собственности и обслуживать элитные слои общества, организации, а для большинства местного населения быть недоступны.

Если рассматривать ситуацию шире, то на практике увидим дублирование одних и тех же нормативов в технических регламентах, нормативах градостроительного проектирования, градостроительных регламентах ПЗЗ.

Федеральным законом «О техническом регулировании» предусмотрены следующие виды документов:

- технический регламент – документ в области технического регулирования, устанавливающий обязательные требования;
- свод правил – документ в области стандартизации, который применяется на добровольной основе в целях соблюдения требований технических регламентов;
- иные документы в области стандартизации (национальные стандарты, классификаторы и др.).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р утвержден Перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». В этот перечень включен СП 42.13330.2011 СНиП 2.07.01–89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», содержащий требования к планировке и застройке поселений, но не содержащий требований к зданиям и сооружениям, являющийся объектами вышеназванного закона. К тому же многие «обязательные к исполнению» требования СП 42.13330.2011 на самом деле носят рекомендательный характер: «как правило», «следует учитывать», «определяется расчетом» (без указания методики расчета) и т. п.

Технический регламент содержит перечень и описание объектов технического регулирования, устанавливает минимально необходимые требования безопасности (пожарной, химической, биологической, излучений и т. д.), связанные с этими объектами. Например, СНиП 2.05.06–85* «Магистральные трубопроводы» устанавливает минимально допустимые расстояния от оси магистрального трубопровода до населенных пунктов, отдельных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, зданий и сооружений.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 19.11.2008 № 858 «О порядке разработки и утверждения сводов правил» не допускается дублирование требований национальных стандартов и иных документов. Таким образом, СП в области планировки и застройки поселений должен содержать только собственные технические правила и необходимые ссылки на другие документы в области стандартизации.

Действие Закона о техническом регулировании не распространяется на минимальные социальные стандарты, поэтому нормативы градостроительного проектирования не должны содержать технические правила и описание процессов проектирования. Поскольку социально-экономические условия на территории субъектов РФ могут сильно различаться, то наиболее актуально и целесообразно принятие местных нормативов градостроительного проектирования.

Таким образом, можно классифицировать виды нормативных документов, регулирующих планирование в градостроительстве:

- **технические регламенты**, устанавливающие требования безопасности от производственных и иных объектов;
- **своды правил** в области градостроительства, содержащие только собственные технические правила и необходимые ссылки на другие документы в области стандартизации;
- **стандарты**, устанавливающие характеристики градостроительной документации (содержание, форма предоставления материалов), характеристики процессов разработки градостроительной документации (исходные данные, методы, технологии);
- **нормативы градостроительного проектирования**, содержащие минимальные показатели обеспечения населения социально значимыми объектами, территориями, а также доступности таких объектов, территорий.

Схемы территориального планирования

Состав и содержание документов территориального планирования, предусмотренные ГрК РФ, в последнее

время широко обсуждаются в научной и профессиональной среде. Несмотря на различие вносимых предложений, объединяет их общее понимание основной проблемы Градостроительного кодекса – пассивная роль СТП в системе долгосрочного государственного планирования [1, 2]. Соглашаясь с данной точкой зрения, автор предлагает дополнить состав документов территориального планирования (наряду с СТП РФ, СТП субъектов РФ, СТП муниципальных районов) **иными документами планирования развития территорий**. Ниже обосновываются предложения по содержанию таких документов.

В соответствии с ГРК РФ подготовка СТП осуществляется на основании стратегий развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, федеральных и межгосударственных программ и т. д. То есть пространственные решения следуют за отраслевыми. Такую последовательность принятия решений можно охарактеризовать как «пространственно-отраслевой анархизм».

Позиция автора статьи основывается на двух фундаментальных принципах – *пространственной конкуренции и синергии (совместного действия) социальных и природных сил*.

Суть принципа пространственной конкуренции проста: территориальные ресурсы ограничены, а действующие социально-экономические и природные силы конкурируют за право пользования этими ресурсами. Любое планировочное решение – это выбор вида землепользования в пользу одного из конкурентов и упущенная выгода для других. Все национальные проекты, федеральные программы требуют территориальных ресурсов. По сути, они тоже конкуренты.

Синергетический аспект отраслевого планирования заключается в воздействии его на другие отрасли и сферы деятельности. Размещение объектов капитального строительства изменяет динамику социально-экономических процессов на охватываемой место строительства территории (миграции, структурные изменения в экономике города и т. д.), воздействует на окружающую природную среду. Вызванные строительством и последующей эксплуатацией объектов изменения в природной среде (состояние, ресурсы) влияют на экономическую и социальную привлекательность города. Решая конкретные актуальные задачи в настоящее время, надо просчитывать и долгосрочные, возможно, неочевидные последствия [3].

В качестве примера приведем некоторую гипотетическую ситуацию, связанную с игнорированием синергетического аспекта. Допустим, государственной программой предусмотрено строительство жилья для определенной социальной группы граждан на территории, отдаленной от крупного города (или на периферии городской агломерации). В результате реализации программы в полном объеме построены многоквартирные дома, объекты социального и коммунально-бытового назначения. Гражданам предоставлено бесплатное жилье. Соблюдены социальные нормативы. Проходит некоторое время, и выясняется: социальные объекты есть, а работать на них некому, так как среди новых жителей нет достаточного количества врачей и учителей (не говоря уже об их квалификации); новым жителям нужна работа; возможностей для отдыха и развлечений не хватает и т. п. Наиболее активные жители продают свое бесплатно полученное жилье и переезжают в крупные города, чтобы дать образование детям, медицинское обслуживание родителям, самим найти хорошо оплачиваемую

Предложения по модернизации системы планирования в градостроительстве

Существующая система планирования в градостроительстве		Предложения по изменению системы	
Стадия планирования	Документы	Документы	Изменения в содержании документов
Территориальное планирование	Схемы территориального планирования РФ	Документы планирования развития территории РФ	Содержат положения, учитывающиеся при формировании государственных стратегий, федеральных программ.
		Схемы территориального планирования РФ	
	Схемы территориального планирования субъекта РФ	Документы планирования развития территории субъектов РФ	Содержат положения, учитывающиеся при формировании отраслевых программ, программ социально-экономического развития субъектов РФ.
		Схемы территориального планирования субъекта РФ	
	Схема территориального планирования муниципального района	Документы планирования развития территории муниципального района	Содержат положения, учитывающиеся при формировании отраслевых программ, программ комплексного социально-экономического развития муниципального района.
		Схема территориального планирования муниципального района	
Генеральный план поселения (городского округа)			
Градостроительное зонирование	Правила землепользования и застройки поселения (городского округа)	Генеральный план поселения (городского округа)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Границы функциональных зон устанавливаются в соответствии с требованиями градостроительного зонирования (для границ территориальных зон). 2. В описании функциональных зон указываются виды разрешенного использования земель, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства. 3. Исходные данные, картографические материалы, полученные из единой ГИС, в обосновывающие материалы генерального плана не включаются. 4. Карты утвержденного генерального плана в стандартном векторном виде вносятся в единую ГИС.
Планировка территории	Проект планировки территории	Проект планировки (и межевания) территории	<ol style="list-style-type: none"> 1. Устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. 2. Уточняются, дополняются предельные параметры разрешенного строительства. 3. В утверждаемую часть включаются правовые положения, касающиеся сроков строительства, последствий при невыполнении обязательств по застройке и т. д.
	Проект межевания территории		
	Градостроительный план земельного участка		

работу. Остается жить в построенном районе лишь самая неприспособленная часть жильцов. Через 10–20 лет район превращается в люмпенизированные трущобы. По сути, если смотреть на конечный результат, то государственные вложения пошли на развитие безработицы, преступности и прочих негативных социальных явлений.

Этот мрачный сценарий не такой уж и вымысел. Похожее в той или иной степени сценарии многократно встречались в зарубежной практике, актуальны для нашей страны и в современных условиях. По этой причине градостроители говорят, что нужно проектировать среду жизнедеятельности.

Чтобы создать новые очаги экономического роста или вдохнуть жизнь в города с застойной экономикой, необходимо, по выражению известного архитектора Ч. Кореа, создать «критическую массу градостроительных воздействий». Для достижения такой точки бифуркации, с которой начнется новый сценарий эволюции города, следует скоординировать и синхронизировать отраслевые планы в отношении данной территории.

Например, если крупный город (агломерация) имеет экономико-географические и социально-культурные предпосылки для инновационного развития, то это вовсе не

означает, что имеющиеся у него энергетические и сырьевые ресурсы должны чрезмерно изыматься и транспортироваться в другие регионы и страны. Интересы города и монополистов в сфере энергетики, трубопроводного транспорта могут сильно различаться. Государству же нужен и город – центр инновационного развития, и доходы в бюджет от организаций-монополистов, т. е. необходим оптимальный компромисс.

Прежде чем государственные намерения обретут окончательные очертания в виде конкретных национальных проектов, федеральных программ, отдельно взятых проектов международного и федерального уровней, необходимо задействовать важный инструмент пространственной гармонизации таких намерений – территориальное планирование. Речь идет о подготовке документов, принципиально отличающихся от СТП своей активной ролью в процессе государственного стратегического планирования.

Эти документы могут быть различными по содержанию:

- программные рекомендации, уточняющие содержание и параметры отдельных государственных программ с учетом территориальных аспектов;
- предложения по координации различных отраслевых программ в отношении конкретной территории;

- концепции развития территории, например городской агломерации, предлагающие комплексные, разноуровневые (по иерархии принятия решений) меры;
- модели развития территории, дающие прогнозные сценарии, предупреждения о возникновении конфликтных и катастрофических ситуаций, информирующие о необходимости принятия тех или иных стратегических решений;
- иные документы, учитывающие пространственную специфику и способные положительно повлиять на качество и своевременность подготовки стратегических документов.

Как видно из приведенных примеров, документы ТП могут вообще не содержать картографические материалы. При этом пространственная специфика находит отражение в положениях этих документов, оценках, прогнозах, индикаторах, параметрах, демонстрационных материалах и т. д.

Предлагаемые документы ТП могут подготавливаться на разных стадиях стратегического планирования:

- до разработки государственных стратегий, программ (как некий задел или обоснование необходимости такой разработки);
- в процессе разработки (как отдельная подпрограмма или этап работ);
- после разработки (как дополнение, уточнение или обоснование необходимости корректировки программы).

Суть предложения – не в конкретике видов и содержания документов, а в исключении из Градостроительного кодекса жестких ограничений на виды документов ТП: дополнении схем территориального планирования иными документами планирования развития территорий.

Выводы

Главная идея статьи – необходимость значительно повысить эффективность системы планирования в градостроительстве, сделать ее важным звеном в подготовке и реализации государственных стратегических решений по различным направлениям деятельности, в координации этой деятельности.

Предлагается модернизировать систему планирования в градостроительстве посредством следующих инноваций (см. таблицу):

1. Внести изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации:
 - дополнить состав документов территориального планирования РФ, субъектов РФ, муниципальных районов иными документами планирования развития территорий;
 - исключить градостроительное зонирование как отдельный вид градостроительной деятельности, а его содержание перераспределить между генеральным планом поселения (городского округа) и проектом планировки (и межевания) территории;
 - допустить включение в проект планировки территории правовых положений, касающихся сроков строительства, последствий при невыполнении обязательств по застройке и т. д.

2. Обеспечить разработку стандартов, устанавливающие характеристики градостроительной документации (содержание, форма представления материалов), характеристики процессов разработки градостроительной докумен-

тации (исходные данные, методы, технологии). Под градостроительной документацией в данном случае подразумеваются документы территориального планирования и документация по планировке территории.

Для информационной поддержки, сокращения сроков и стоимости подготовки градостроительной документации предлагается концепция единой саморазвивающейся геоинформационной системы. Принципы построения такой ГИС направлены на то, чтобы сделать ГИС рабочим инструментом разработчиков, упростить процесс согласования проектов государственными контрольными органами. Доступность стандартизованных геоинформационных ресурсов будет способствовать защите конкуренции при размещении государственного или муниципального заказа на подготовку градостроительной документации, поскольку лишает предыдущих разработчиков конкурентных преимуществ.

Список литературы

1. Герцберг Л.Я. Место и роль территориального планирования в управлении развитием территорий // Жилищное строительство. 2012. № 3. С. 9–13.
2. Кривов А.С. Проект «Национальная система расселения Российской Федерации – XXI век» // Управление развитием территории. 2012. № 3. С. 12–16.
3. Потапенко А.В. Возможен ли проект «Большая Москва»? // Строительная газета. 2010. № 45. С. 7.

генеральный
информационный партнер
**Промышленные
Страницы Сибири**

ВЫСТАВКА
**БАЙКАЛЬСКАЯ
СТРОИТЕЛЬНАЯ
НЕДЕЛЯ**
21-24 мая 2013

г. Иркутск, ул. Байкальская, 253-а,
тел.: (3952) 352-900, 352-239,
факс: (3952) 358-223, 353-033
e-mail: sibexpo@mail.ru,
www.sibexpo.ru

СибэкспоЦентр