

**Давиденко Павел Николаевич** (Москва). Кандидат архитектуры, старший научный сотрудник, член-корреспондент РААСН. ФГБУ ЦНИИП Минстроя России. Эл.почта: david\_39@mail.ru.

**Лола Ульяна Александровна** (Москва). Архитектор.

**Меньшикова Елена Павловна** (Москва). Кандидат архитектуры. Старший научный сотрудник ФГБУ ЦНИИП Минстроя России. Эл.почта: arhmep@mail.ru.

**Davidenko Pavel N.** (Moscow). Candidate of Architecture, Corresponding Member of RAACS. Senior Researcher at of the Central Institute for Research and Design of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation. E-mail: david\_39@mail.ru.

**Lola Uliana A.** (Moscow). Architect.

**Menshikova Elena P.** (Moscow). Candidate of Architecture. Senior Researcher at the Central Institute for Research and Design of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation. E-mail: arhmep@mail.ru.

## Градостроительное нормирование в условиях редуцирования правил проектирования

В статье проводится анализ сложившихся изменений по пересмотру сводов правил, в частности СП 42 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Проведённые преобразования документа далеко не всегда достигают поставленной цели – исключить нормы, не отвечающие требованиям безопасности. В статье приводятся аргументы в защиту многих незаслуженно изъятых из СП 42 положений. При этом приводятся примеры правил, которые можно было бы сократить. Важным выводом статьи является необходимость более обдуманных преобразований в документе чрезвычайной важности для формирования городской среды.

*Ключевые слова:* градостроительство, своды правил, перечень стандартов, требования безопасности.

### Urban Planning Rationing in Conditions of Reduction of Design Rules

The article analyzes the current changes to revise the codes of practice, in particular, SP 42 “Urban planning. Planning and development of urban and rural settlements. The transformations of the document by no means always fulfill the set goal: to exclude norms that do not meet safety requirements. The article provides arguments in defense of many provisions that were not deservedly withdrawn from SP 42. It also provides

examples of rules that could be shortened. An important conclusion of the article is the need for more deliberate transformations in a document of extreme importance for the formation of the urban environment.

*Keywords:* urban planning, codes of rules, alist of standards, safety requirements.

К системе нормирования, в том числе и в области строительства и архитектуры, накопилось немало претензий, причём на самом высоком уровне. И это справедливо. За многие годы нормативная документация обрастала новыми записями: от очень важных до ничего не значащих и даже вредных. Многие правила, сформулированные давным-давно и имевшие некогда актуальность, в современных условиях не работают или даже мешают процессу созидания [1]. С течением времени утеряна системность из-за механического добавления новых правил, подчас не очень удачно внедрённых в нормативные документы. Одновременно с этим не пересматривались критически нормативы, которые в свете изменений технических, технологических, политических, социальных и др. потеряли свою актуальность и нуждаются в новом осмыслении.

В свете объективной необходимости реформирования и пересмотра национальных стандартов и сводов правил в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 4 июля 2020 года № 985<sup>1</sup> и от 28 мая 2021 года № 815<sup>2</sup> в невиданно короткие сроки произведена ревизия правил, на основании

© Давиденко П.Н., Лола У.А., Меньшкова Е.П., 2022.  
Academia. Архитектура и строительство, № 1, стр. 77–81.

которой выделены правила, «в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений"». За период между двумя постановлениями была проведена кардинальная ревизия, которая предписывала вступление Постановления № 815 в силу 1 сентября 2021 года. Времени на обсуждение и корректировку по откликам специалистов предусмотрено не было. По какой методике и какими специалистами проводилась ревизия – установить не удалось.

Очевидно одно, что за такие сроки (меньше одного года) на должном уровне выполнить труднейшую задачу практически невозможно. Градостроительство – отрасль сверхсложная, сплетённая из множества отраслей жизнедеятельности, и поэтому созданию нормативов прежде всего предшествовали серьёзные многопрофильные исследования и многочисленные обсуждения в профессиональных сообществах. Это документ, не просто состоящий из отдельных разделов, – это система правил, проникающих в разные, но связанные между собой сферы городского пространства и его социального и технического функционирования [2]. К сожалению, в последнее время за отсутствием серьёзных технических заданий и практически отсутствия научного анализа производится формальная «актуализация» сводов правил, в результате которой не происходит качественного улучшения документов.

Например, для определения норм инсоляции в Отделе охраны окружающей среды ЦНИИП градостроительства в 1970–1980-е годы велась многолетняя работа, включавшая натурные обследования поведения палочки Коха; разработку методики расчёта (графические номограммы); согласование с санитарно-эпидемиологическими организациями времени инсоляции для различных категорий зданий и др. В настоящее время безо всяких исследований и обоснований (в угоду строительному лобби) нормы инсоляции понизили, ухудшая санитарные условия жизни граждан своей страны при том, что Россия входит в число 22-х стран мира с наименее благоприятной ситуацией по заболеваемости туберкулёзом<sup>3</sup>.

Возвращаясь к сути преобразований, обозначенных в Постановлении Правительства, предполагается, что пункты правил, не попавшие в указанный выше перечень, не являются обязательными и не влияют на обеспечение безопасности.

Можно подробно остановиться на каждой из спорных позиций (а таких немало) и оспорить истинность их опасности/безопасности. Проанализируем выборочно конкретные примеры редуцирования свода правил (СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»)⁴.

Мы пытались в первую очередь оценить принцип отнесения правил проектирования к обязательным и необязательным, но нам не удалось выявить определённой закономерности. Бросается в глаза тот факт, что наибольшее «притеснение» получили архитектурно-планировочные разделы: они или изъяты целиком, или сохранены в очень незначительном объёме (табл. 1).

Бесспорно, термины и определения и нормативные ссылки не являются нормативами, а носят справочный характер. Поэтому их исключение из «Перечня национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений"» (далее «Перечень»), вполне оправдано. Однако в разделах реального нормирования не всё так однозначно.

Так, исключены из обязательного к применению целиком разделы 2, 3, 4, 5 и 15.

В четвёртом разделе («Концепция развития и общая организация территории городских и сельских поселений») имеется таблица, классифицирующая поселения по численности населения. На основании этой классификации выстраиваются другие правила проектирования, в том числе и оставленные как обязательные. В частности: пп. 9.8 и 9.11 (площадь озеленённых территорий в зависимости от крупности поселения), п. 11.22 примечание 1 (о прокладке линии трамвая в крупных и крупнейших городах) и п. 12.8 приложение К (о количестве бытовых отходов в городах разной численности), то есть авторы Перечня не оценивали комплексно документ, а механически извлекали отдельные пункты. Такой подход трудно оправдать.

Так, норма, предписывающая обеспечить меры безопасности для пешеходов и транспорта вблизи железнодорожных путей (п. 4.16. 2-ой абз.), оказалась исключённой из Перечня. То есть при проектировании таких зон допускается оставлять территории опасными для передвижения.

Раздел 5 п. 5.3 ориентирует проектировщиков на рациональное выделение территорий для жилых зон. Параметры

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 4 июля 2020 г. № 985 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74257052/>).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 28 мая 2021 г. N 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985» (<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1465901/>).

<sup>3</sup> Туберкулёз в России ([https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D1%83%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%91%D0%B7\\_%D0%B2\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D1%83%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%91%D0%B7_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8)).

<sup>4</sup> Свод правил СП 42.13330.2016 «Градостроительство. планировка и застройка городских и сельских поселений». Утверждён Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр. (<https://docs.cntd.ru/document/456054209>).

**Таблица 1. Статистические показатели ревизии СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»**

№ раздела	Название раздела	Объём текста*), количество знаков с пробелами		Осталось, кол-во пунктов	Процент оставленных в перечне (от исходного)
		В исходном СП 42	Остались в перечне		
1	Остались в перечне	2100	430	1	20
2	<i>Нормативные ссылки**)</i>	7700	0	0	0
3	<i>Термины и определения</i>	9000	0	0	0
4	<i>Концепция развития и общая организация территории городских и сельских поселений</i>	18300	0	0	0
5	<i>Жилые зоны</i>	10000	0	0	0
6	Общественно-деловые зоны	5900	550	1	9
7	Параметры застройки жилых и общественно-деловых зон	7660	530	1	7
8	Производственные зоны, зоны транспортной и инженерной инфраструктуры	19500	3300	6	17
9	Зоны рекреационного назначения. Зоны особо охраняемых территорий	16600	9300	12	56
10	Учреждения, организации и предприятия обслуживания	7300	580	1	8
11	Транспорт и улично-дорожная сеть	40900	15300	22	37
12	Инженерное оборудование	27700	7800	15	28
13	Инженерная подготовка и защита территории	5100	3000	5	59
14	Охрана окружающей среды	26460	6200	8	23
15	<i>Противопожарные требования</i>	2600	0	0	0
Итого:		206800	47000		23

\*) Приводятся данные без учёта примечаний, так как не ясно, какие из примечаний сохранены.

\*\*) Курсивом выделены разделы, исключённые полностью.

размещения в жилых зонах зданий, площадок, улиц, дорог и т.д. стали правилами, исходя из опыта проектирования и научных обоснований. Если нет нормативных ориентиров, рядовой проектировщик не может самостоятельно безошибочно определить размеры жилых территорий [3]. Конечно, тех, кто занимался сокращением СП, могла ввести в заблуждение запись: «Для предварительного определения общих размеров...». Следует иметь ввиду, что в градостроительном проектировании в большинстве своём деление территории – не окончательное, так как не предполагает точного размещения всех объектов, потому что ещё не известны точные параметры этих объектов. Однако, если на стадии градостроительного проекта территории выделены произвольно на основании интуиции случайного проектировщика (а такое бывает часто), то в дальнейшем на этой территории, вероятно, не будет возможным разместить самое необходимое, что может сделать эту территорию небезопасной

Из раздела 7 исключён как обязательный к исполнению п. 7.4, регламентирующий минимальную площадь озеленения застройки. Из практики современного лоббирования известно, что застройщик не заинтересован в озеленённых территориях. И если норма необязательная, значит застройка может остаться совсем без озеленения. Это грозит экологической опасностью для жителей. В рамках вопроса по озеленению непонятна логика «курзания» зелени в микрорайонах и весьма бережного сохранения нормативов в разделе 9.1 («Зоны рекреационного назначения»).

По разделу 7: нельзя согласиться с произвольным отношением к размещению площадок по их близости к жилым зданиям. То есть, если не обязательны разрывы, значит можно будет размещать площадки для выгула собак, хозяйственные площадки и др. прямо под окнами жителей, что нарушает их покой и безопасность.

Аналогично возражение против исключения (п. 10.6, табл. 6) ограничения по размещению некоторых предприятий обслуживания (кладбища, крематории и др.) по отношению к жилым домам и образовательным организациям.

Один из важнейших параметров застройки – плотность. Исходя из показателей плотности, складывается санитарно-эпидемиологическая ситуация, обеспечиваются социальные потребности жителей и т.д. То есть при плотности свыше нормативной проживание на проектируемой территории может иметь весьма тяжёлые последствия. Особенно актуально это при эпидемиях и пандемиях. Поэтому абсолютно неприемлемо исключение нормирования плотности застройки (пп. 7.6, 7.8) из обязательных к применению.

Раздел 10 («Учреждения и предприятия обслуживания») тесно зависит от плотности застройки. Исключение ключевых показателей (п.10.1, Приложение Д), связанных с выделением площадей под застройку предприятий обслуживания, лишает проектировщиков элементарных ориентиров и позволяет лоббистам не включать в нужном для жизнеобеспечения города количестве объекты общественного и социального

назначения. Здесь хотелось бы отметить, что авторы Перечня не обратили внимание на примечание 2 к п. 10.1 об обязательности (с точки зрения разработчиков свода правил по системе образования) норм по расчёту участков общеобразовательных школ. Исключение п. 10.4, определяющего радиусы доступности учреждений обслуживания, может привести к полной недоступности этих учреждений при неконтролируемой «экономии» застройщика.

Непонятна логика авторов в вопросах доступности: почему доступность городских и районных парков и зон кратковременного отдыха (п. 9.9; 9.20) оказалась важнее, чем доступность образовательных учреждений.

Вынуждены повториться, но современная практика лоббирования знает немало примеров, когда (даже во времена обязательности СП 42) микрорайоны проектировались без школьных участков. Что же можно будет ожидать от будущих проектов при полном произволе по учреждениям социального назначения.

Как бы громко это не звучало, но пренебрежение к социальным объектам ведёт к снижению качества жизни населения – его здоровья, образования, культуры, а стало быть, угрожает её безопасности [4].

Оценивая в сравнении принципы подхода к обязательности правил организации жилых районов и объектов обслуживания, и правила проектирования рекреационных территорий и транспорта, можно увидеть более бережное отношение к последним.

Сохраняются подробные требования по выделению площадей парков, скверов, садов, по их размещению. Хотим отметить, что мы не призываем к их сокращению, мы против слишком сурового подхода к нормативным требованиям по жилым районам и организации объектов обслуживания. Более того, некоторые рекреационные требования незаслуженно «исключены» (например, п. 9.16, определяющий правила трассирования дорожно-тропиночной сети). Неисполнение указанных правил может привести к травмам и иным негативным последствиям.

Или ещё одно противоречие: п. 9.27 (оставлен как обязательный) подробно учитывает расчёт пляжей от численности посетителей (приезжих) и учреждений отдыха. Аналогичные требования, прописанные в п. 10.2, по учёту миграционных передвижений при определении обслуживания в городах-центрах исключены из обязательных.

Особого внимания заслуживает оценка деформации раздела 11 («Транспорт и улично-дорожная сеть»). Это самый объёмный раздел в Своде правил. Именно этот раздел увеличивался с каждой новой актуализацией. В него вошло много материала, не регулирующего планировку, а носящего справочно-информационный характер. Тем не менее авторами Перечня не достаточно критично производилась «регуляторная гильотина»<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» ст. 15. Обеспечение реализации положений настоящего Федерального закона («регуляторная гильотина») ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358670/095fef444b1da28e664ab10ba8974ade32e754de/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/095fef444b1da28e664ab10ba8974ade32e754de/)).

Сравнивая значимость классификации поселений по численности (табл. 1), исключённую из обязательных, с таблицами категорий улиц и дорог (табл. 9 и 10), отдаём приоритет таблице 1 как ключевой в территориальном проектировании, а таблицы 9, 10 и 12, приложения Е и М носят больше справочный характер, причём с излишней детализацией. А таблица 11 – это таблица терминов. Раздел «Термины и определения» авторами Перечня не определён как обязательный, а таблица 11 (терминологическая) сохранена. Наряду с сохранением многочисленного справочного материала, к сожалению, исключены из обязательных к применению такие важные планировочные требования как расстояние магистральных дорог до линии регулирования жилой застройки (п. 11.11).

В подразделе «Сооружения и устройства для хранения и обслуживания транспортных средств» такой ключевой норматив, как размер земельного участка для гаражей, – не обязателен к применению, а размер участка станций технического обслуживания – обязателен, что труднообъяснимо. (п. 11.31–11.33 Приложения Ж определяют количество машино-мест, а п. 11.37 даёт ориентир по размеру территории на 1 машино-место). Учитывая существующие и возрастающие проблемы с парковками, вольное назначение размеров участка для них неминуемо приведёт к стихийному заполнению городских территорий автомобилями с разрушением газонов, использованием площадок для отдыха и т.д. Такая ситуация вполне реальна и в совокупности с отрицанием обязательности п. 11.34 (таблица 14) удалённости гаражей от зданий создаст опасную для жизни ситуацию (санитарно-гигиеническую и пожароопасную) [5]. При этом не тронута запись, по сути не градостроительная, а объектная (окончание п. 11.38) – о наличии вентиляционных шахт подземных гаражей.

При перспективном смещении акцента на экологический электротранспорт с замещением традиционного, следовало бы не исключать п. 11.44 о размещении сервисной инфраструктуры электротранспорта, а развить его до конкретных показателей.

По разделу 12 («Инженерное оборудование») повторяется ситуация, подтверждающая случайность исключения тех или иных позиций. Так, п. 12.22, запрещающий прокладку воздушных линий электропередач в пределах жилых и общественно-деловых зон, – не обязательный, а пп. 12.23–12.26 о размещении электрических кабельных сетей – обязательные. Такая же история с выделением участков для котельных (п. 12.27) в противовес газонаполнительным станциям (п.12.29–12.30).

Ещё раз приходится отметить пренебрежительное отношение к планировочным требованиям, теперь уже в отношении инженерных сетей. Это относится к пп. 12.33–12.34 и особенно к п. 12.35 – таблица 19, и 12.36 – таблица 20), в которых регламентируется размещение инженерных сетей.



Произвольное размещение инженерных сетей потенциально опасно для зданий, сооружений и для людей.

Перечень правил, которые делают жизнь в поселениях опасной, но исключённые из перечня к обязательному применению, можно продолжить. Однако приведённых в настоящей статье достаточно, чтобы понять очень важную проблему: при наличии множества противоречий и устаревших правил в отечественном градостроительном нормировании нельзя скороспелыми акциями устранить существующие недостатки.

Давно назрела необходимость серьёзного научного исследования исторически сложившейся системы нормирования, выявления противоречий в этой системе, разработки концепции целостного преобразования градостроительных нормативных документов, а не случайные включения/исключения отдельных пунктов. Причём, не всегда норма, выраженная цифрой или формулой, может иметь большую значимость, чем текстовая, определяющая организационно-планировочные правила городского пространства.

\* \* \*

Сложнейший организм, созданный человеком, – город, в котором проходит жизнь граждан, требует бережного отношения ко всем его составляющим. Отсутствие должного нормативного контроля по отношению к городским территориям может отозваться в отдалённом будущем серьёзными бедствиями. Это относится не только к техническим или стихийным бедствиям, а также к социальным и гуманистическим проблемам.

#### Библиографический список

1. Лептюхова, О.Ю. Анализ свода правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» и его значение в современном градостроительном проектировании / О.Ю. Лептюхова // Экология урбанизированных территорий. – 2020. – № 3. – С. 98–104.
2. Лукьянова, В.Ю. Технический регламент в системе российского законодательства : монография – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2017. – 208 с.
3. Трутнев, Э.К. Градостроительное нормирование: выстраивание и демонтаж системы [Электронный ресурс] / Трутнев Э.К. // Городские исследования и практики. – 2018. – Т. 3. – № 4 (13). – С. 81–107.
4. Попова, Е.А. Влияние системы нормирования в градостроительном проектировании на качество городской среды / Е.А. Попова // Каспий в цифровую эпоху / Материалы Национальной научно-практической конференции с международным участием в рамках Международного научного форума

«Каспий 2021: пути устойчивого развития». Астраханский государственный университет. 27.05.2021. – Астрахань : Астраханский университет, 2021. – С. 593–595.

5. Ананченко, А.Ю. О техническом регулировании и градостроительном нормировании [Электронный ресурс] / А.Ю. Ананченко // Архитектурный Петербург. – 2014. – № 3. – Режим доступа: <http://www.archpeter.ru/arkhiv/2014/03/o-tekhnicheskom-regulirovanii-i-gradostroitelnom-normirovanii/> (дата обращения: 28.10.2021).

#### References

1. Leptyukhova O.Yu. Analiz svoda pravil «Gradostroitel'stvo. Planirovka i zastroyka gorodskikh i sel'skikh poselenii» i ego znachenie v sovremennom gradostroitel'nom proektirovanii [Analysis of the set of rules “Urban planning. Planning and development of urban and rural settlements” and its significance in modern urban planning]. In: *Ekologiya urbanizirovannykh territorii* [Ecology of urbanized territories], 2020, no. 3, pp. 98–104. (In Russ., abstr. in Engl.)
2. Luk'yanova V.Yu. Tekhnicheskii reglament v sisteme rossiiskogo zakonodatel'stva [Technical regulations in the system of Russian legislation], monograph. Moscow, IZiSP, KONTRAKT Publ., 2017, 208 p. (In Russ.)
3. Trutnev E.K. Gradostroitel'noe normirovanie: vystraivanie i demontazh sistemy [Urban planning regulation: alignment and dismantling of the system]. In: *Gorodskie issledovaniya i praktiki* [Urban studies and practices], 2018, Vol. 3, no. 4 (13), pp. 81–107. (In Russ., abstr. in Engl.)
4. Popova E.A. Vliyanie sistemy normirovaniya v gradostroitel'nom proektirovanii na kachestvo gorodskoi sredy [Influence of the rationing system in urban planning on the quality of the urban environment]. In: *Kaspii v tsifrovuyu epokhu. Materialy Natsional'noi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem v ramkakh Mezhdunarodnogo nauchnogo foruma «Kaspii 2021: puti ustoychivogo razvitiya»* [The Caspian in the Digital Age. Proceedings of the National Scientific and Practical Conference with International Participation as part of the International Scientific Forum “Caspian 2021: Ways of Sustainable Development”] Astrakhan State University. 05/27/2021. Astrakhan', Astrakhanskii universitet Publ., 2021, pp. 593–595. (In Russ.)
5. Ananchenko A.Yu. O tekhnicheskom regulirovanii i gradostroitel'nom normirovanii [On technical regulation and urban planning regulation]. In : *Arkhitekturnyi Peterburg* [Architectural Petersburg], 2014, no. 3. Access mode: <http://www.archpeter.ru/arkhiv/2014/03/o-tekhnicheskom-regulirovanii-i-gradostroitelnom-normirovanii/> (Accessed 10/28/2021). (In Russ.)