

Academia. Архитектура и строительство, № 3, стр. 101–105.
Academia. Architecture and Construction, no. 3, pp. 101–105.

Исследования и теория
Научная статья
УДК 711.55
DOI: 10.22337/2077-9038-2024-3-101-105

Правовые изъяны градостроительной проектной деятельности

Митягин Сергей Дмитриевич (Санкт-Петербург). Доктор архитектуры, академик РААСН. Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет (Россия, 190005, Санкт-Петербург, 2-ая Красноармейская ул., д. 4. СПбГАСУ); Научно-исследовательский институт перспективного градостроительства (Россия, 191186, Санкт-Петербург, ул. Итальянская, 4, лит. А. НИИ ПГ); Центральный научно-исследовательский и проектный институт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Россия, 119331, Москва, просп. Вернадского, 29. ЦНИИП Минстроя России).

Аннотация. Практика регулирования градостроительной деятельности на базе Градостроительного кодекса Российской Федерации показала возможность относительно легитимного снижения общей обеспеченности населённых пунктов объектами социальной сферы. Причиной этого стал объектный подход к нормированию территориальной организации страны, регионов и муниципальных образований, связанный с размещением объектов капитального строительства, а также фактически свободный выбор территорий для подготовки проектной документации по планировке, к которым нельзя адекватно применить расчётные нормы доступности и обеспеченности объектами инженерного обустройства и социального обслуживания населения. Предлагается вернуться к единой системе проектной архитектурно-градостроительной деятельности, в основу которой необходимо положить комплексное территориальное планирование административно-территориальных образований и градостроительных комплексов.

Ключевые слова: комплексное развитие территорий, территориальный и объектный подходы к нормированию градостроительной деятельности, градостроительное зонирование

Для цитирования. Митягин С.Д. Правовые изъяны градостроительной проектной деятельности / Academia. Архитектура и строительство. – 2024. – № 3. – С. 101–105. – DOI: 10.22337/2077-9038-2024-3-101-105.

Legal Disadvantages of Urban Planning Activities

Mityagin Sergei D. (St. Petersburg). Doctor of Sciences in Architecture, Academician of RAACS. St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering (4, 2 Krasnoarmeiskaya St, Saint Petersburg, 190005, Russia. SPbGASU); Scientific Research Institute of Perspective Urban Development (4A, Italianskaya St., Saint-Petersburg, 191186, Russian. NIIPG); The Institute for Research and Design of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of Russia (29 Vernadskogo avenue, Moscow, 119331, Russia. TsNIIP Minstroy of Russia).

Abstract. The practice of regulating urban planning activities on the basis of the Urban Planning Code of the Russian Federation has shown the possibility of a relatively legitimate reduction in the overall provision of settlements with social facilities. The reason for this was the objective approach to the norming of the territorial organization of the country, regions, and municipalities, related to the location of capital construction facilities, as well as the virtually free choice of territories for the preparation of project planning documentation, to which it is impossible to adequately apply the calculated norms of accessibility and provision of engineering facilities and social services to the population. It is proposed to return to a unified system of design architectural and urban planning activities, which should be based on integrated territorial planning of administrative-territorial formations and urban planning complexes.

Keywords: integrated development of territories, territorial and object approaches to the regulation of urban planning activities, urban planning zoning

For citation. Mityagin S.D. Legal Disadvantages of urban planning activities. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2024, no. 3, pp. 101–105, doi: 10.22337/2077-9038-2024-3-101-105.

Градостроительство определено Градостроительным кодексом Российской Федерации [I] как деятельность по развитию территории, но при этом в законе не формулируется содержание словосочетания «развитие территории». Собственно территория энциклопедически понимается как часть суши с известными и описанными границами. В неё входят находящиеся в этих границах природные ресурсы и объекты, а также искусственно созданные в результате человеческой деятельности объекты и участки, преобразованные и приспособленные для какого-либо целевого использования. Следовательно, развитие территории подразумевает её инженерную подготовку к использованию для хозяйственной деятельности и застройки объектами жилого, общественно-делового, производственного, коммунального и транспортного назначения, в том числе объектами сухопутного, водного и воздушного транспорта, а также объектами образования, досуга и здравоохранения, объектами обороны и безопасности, связи, энергетики и космической деятельности, иными объектами, связанными с социально-экономическим развитием социума, под юрисдикцией которого находится данная территория.

Исходя из этого Градостроительный кодекс определил градостроительную деятельность исключительно как совокупность проектной, в том числе исследовательской и строительной видов деятельности [I]. В проектной части – это подготовка исследовательских документов общего характера инженерных изысканий и документов территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки и межевания территорий, а также детальных инженерных сведений об участке и документов архитектурно-строительного проектирования. В строительной части – это организация и осуществление строительно-монтажных и пуско-наладочных работ на объектах капитального строительства, эксплуатация, ремонт и реконструкция этих объектов, реставрация объектов культурного наследия, кроме того благоустройство участков территорий любых объектов капитального строительства и озеленение этих участков и территорий, их ландшафтное планирование и инженерное обустройство. К строительной сфере деятельности, очевидно, относятся также гидротехническое, ирригационное и иные виды специального строительства, включая необходимые виды детальных инженерных изысканий, их экспертизу и экспертизу проектной документации, её согласование и утверждение.

Если строительная часть проектной градостроительной деятельности достаточно устоявшаяся сфера подготовки технической и архитектурной документации, технологически

распределённая на виды и сроки подготовки со сложившимся составом процедур, то градостроительная часть подготовки проектной документации претерпела существенные технологические, процедурные, а также сущностные содержательные изменения, которые ограничивают возможность творческого перехода от планировочной организации территорий к объёмно-пространственным решениям её застройки [II].

Объектный подход к планированию, проектированию и реализации видов градостроительной деятельности, который, согласно содержанию Градостроительного кодекса Российской Федерации, распространился и переместился с уровня подготовки к строительству капитальных объектов и комплексов на уровень планировочной организации административно-территориальных образований, создал дополнительные проблемы в оптимизации пространственной организации страны. Отраслевые схемы размещения объектов федерального, регионального и местного значения фактически исключили комплексный характер обоснованности градостроительной деятельности в виде районной планировки, поставив на замену проектного, научно-обоснованного учёта множественности факторов природных и социально-экономических обстоятельств сложившейся ситуации, возможных и ожидаемых последствий реализации таких решений набор согласительных процедур подготовленной документации через её размещение в Федеральной геоинформационной системе территориального планирования, которые [2] в условиях отсутствия необходимых долгосрочных прогнозов по отдельным отраслям экономики и невозможности в силу этого сбалансированного анализа будущих параметров и пространственных характеристик административных образований не могут обеспечить интегрального состояния социально-экономического уровня развития общества.

В результате этого сложилась практика необходимых постоянных внесений изменений в региональную и муниципальную градостроительную документацию, пересмотра ранее утверждённых планировочных решений. При этом нельзя утверждать, что предлагаемые и вносимые трансформации в каждой итерации планировочной документации улучшают качественные характеристики формируемой архитектурно-градостроительной среды. Скорее всего, эти текущие изменения порождают новые проблемы взамен устраняемым. Отраслевой подход к разработке документов территориального планирования целесообразно использовать при решении вопросов размещения отдельных объектов капитального строительства, запланированных на ближайшие годы. По Градостроительному кодексу Российской Федерации резер-

вированию подлежат только участки, предназначенные для строительства коммуникаций на двадцатилетний период [I]. При этом приближение сроков строительства объектов транспортной и инженерной инфраструктуры, естественно, может потребовать пересмотра границ зарезервированных участков в связи с изменением технических норм, экономических задач и социальных условий, то есть внесения изменений в документы территориального планирования. Следовательно, объектный подход к планировочной организации территорий административно-территориальных образований не может эффективно распространяться на установленный в Градостроительном кодексе Российской Федерации нормативный период. Отраслевой объектный подход должен быть изменён на комплексный, связанный с определением назначений и принципиальным сбалансированным распределением территорий по их категориям [III]. Таким образом, объектный подход в градостроительной деятельности целесообразно применять только для документов, глубина реализации которых находится в границах текущих планов строительства, то есть это документы по планировке территорий и межеванию участков.

Фактически из территориального планирования выпали вопросы рационального, социального и экономически эффективного и экологически безопасного распределения пространственной организации и архитектурной композиции элементов всего комплекса природных и социально-экономических ресурсов, связанных с проектируемой территорией. Этот комплекс задач ранее, до перехода на новую действующую редакцию Градостроительного кодекса Российской Федерации, решался в процессе подготовки двух документов: комплексной районной планировки (КПР) [1] и территориальных комплексных схем охраны природы ТерКСОП) [IV], которые разрабатывались для союзных и автономных республик, краёв и областей, а также административных районов Российской Федерации. В этих документах обосновывались с экологически допустимых позиций социально-экономически эффективные решения в области планировочной организации территорий названных административных образований. Схемы и проекты районной планировки (СРП и ПРП) не обладали геодезической точностью принимаемых решений и были направлены только на возможности, направления и долгосрочные задачи социально-экономического развития территорий [1]. Они использовались для планирования организации системы национального хозяйства в границах выбранных административных образований.

Из территориального планирования уровня населённых пунктов также исчезли разработки территориальных комплексных схем охраны среды (ТерКСОС) [IV]. Эти документы, по существу, предвзяли и обосновывали функциональное зонирование муниципальных образований и способствовали композиционным решениям их планировочной структуры. Замена этих разработок, рассчитанных на долгосрочную реали-

зацию, исполнением отдельных отраслевых текущих предложений по размещению объектов капитального строительства различного назначения – гражданского, производственного, коммунального, транспортного, общественно-делового, торгового, образовательного, медицинского и рекреационного, специального содержания – провоцирует в дальнейшем после утверждения генеральных планов муниципальных образований необходимость внесения в данные документы многочисленных изменений по мере подготовки проектов планировки территорий и решения задач архитектурно-строительного и инженерно-строительного проектирования капитальных объектов градостроительной деятельности.

Основой этих схем была разработка комплексных вопросов оздоровления и сохранения компонентов окружающей среды населённых пунктов в связи с их градостроительным развитием. Предвидение экологической ситуации муниципальных образований в диапазоне ближайших десятилетий и определение состава и сроков реализации системы природоохранных мероприятий составляли содержание подготовки таких документов. На основе проводимых исследований формировались планировочные ограничения, условия размещения и показатели допустимых объёмов, а также характер застройки конкретных участков, устанавливались режимы природопользования на территориях населённых пунктов и в окружающих их зонах. Таким образом, проекты генеральных планов муниципальных образований получали необходимые экологические обоснования долгосрочного градостроительного развития в границах этих образований и в зонах ожидаемой трансформации средовых характеристик под воздействием роста объёмов и изменения качественных показателей антропогенной нагрузки на компоненты природной среды.

Экологическая оценка проектов капитального строительства объектов различного назначения в системе населённых пунктов, рассчитанная как обоснование возможности размещения этих объектов, не даёт комплексного представления о состоянии окружающей среды в долгосрочном периоде строительства, организации и эксплуатации формируемой материально-пространственной среды.

Появление в Градостроительном кодексе Российской Федерации нормативов комплексного развития территорий связано с проектным достижением показателей минимальной социальной обеспеченности участков жилого назначения на уровне подготовки проектов планировки территорий, а по существу связано с требованием безусловного выполнения местных нормативов градостроительного проектирования для рассматриваемых территорий [I], при этом не установлено, в границах каких территориальных выделов или элементов планировочной структуры населённого пункта нормативные требования должны исполняться. Данная неопределённость приводит в градостроительной практике к серьёзным нарушениям общих для населённого пункта показателей обеспеченности объектами социальной

сферы и провоцирует напряжённость в общественных отношениях, так как не установлены параметры участков, в пределах которых необходимо комплексно обеспечить необходимый состав социальных услуг и структуру объектов обслуживания жителей.

Введение в градостроительную практику понятия «комплексное развитие территории жилого назначения» не смогло заменить существующую ранее систему планировочной организации жилой функциональной зоны населённого пункта, представлявшей собой иерархию микрорайонов, жилых и планировочных районов с установленными диапазонами параметров, позволявших организовать ежедневное, периодическое и эпизодическое обеспечение жителей [1]. Технологические трансформации в отраслевых системах социального обслуживания населения, повышение общей мобильности жителей на индивидуальном и семейном уровнях и избирательность требуемых услуг и способов их получения снижают значимость нормативных требований к планировочным условиям их организации, приводят к потере также градостроительной значимости и иерархии организационной структуры жилой среды. Однако сочетание роста объёмов и качества транспортных услуг, включая организацию как грузового, так и пассажирского транспорта, на фоне последовательного повышения количества средств индивидуальной мобильности населения, со своей стороны делает необходимым сохранение и развитие системы планировочной организации населённых пунктов. Эта система формируется в виде иерархической структуры каркаса транспортных и пешеходных коммуникаций, велосодорожек и иных систем передвижений, к которым добавляются линейные элементы озеленения и трассы инженерных коммуникаций с зонами планировочных ограничений застройки. В связности они образуют общую планировочную структуру каждого населённого пункта, состоящую в зависимости от его крупности из планировочных секторов, функциональных зон, жилых планировочных районов, микрорайонов с полным набором социальных услуг, кварталов жилого и иного функционального назначения, не обеспеченных комплексами таких услуг, озеленённых территорий, участков производственных, энергетических и иных специальных объектов, трасс инженерных и транспортных коммуникаций, иных элементов сохраняемой или трансформируемой природной среды.

Опираясь на многообразие видов использования земельных участков в составе элементов планировочной структуры населённых пунктов, Градостроительный кодекс Российской Федерации даёт субъектам градостроительной деятельности возможность выбора назначения любых конкретных земельных участков с помощью инструментария градостроительного зонирования [1], в составе которого местным органам публичной власти предлагается устанавливать градостроительные регламенты застройки этих участков. Содержание регламентов застройки определяется местными

нормативами градостроительного проектирования с учётом региональных норм, а также федеральных стандартов и правил качественной, комфортной и безопасной организации среды жизнедеятельности населения. Аналогом такой регламентной базы архитектурно-планировочных решений в отечественной градостроительной практике является Свод правил СП42.13330.2016 «Градостроительство» [V], основные положения и большинство норм которого сохранилось в современных нормативах и вошло в состав градостроительных регламентов застройки участков административно-территориальных образований.

* * *

Действующий в Градостроительном кодексе Российской Федерации объектный подход к градостроительной деятельности определил условия представления архитектурно-градостроительных обоснований в составе проектов планировки территории, цель которых закрепить требование обеспечение эстетической выразительности и архитектурно-художественной объёмно-пространственной организации застройки, хотя в формате территориальной неопределённости критериев выбора параметров проектируемых элементов планировочной структуры населённых пунктов обеспечить одновременно решение вопросов композиционной целостности и социальной комфортности градостроительных комплексов с нормативным инженерно-техническим оборудованием и обустройством территории оказывается чрезвычайно сложно и редко когда возможно.

Очевидно, причины такого диссонанса кроются в технологической несобранности проектного процесса, когда функциональные и объёмно-пространственные регламенты застройки в опоре на планировочные решения генеральных планов населённых пунктов отрываются от планировочной организации застройки элементов градостроительной структуры этих населённых пунктов. Устранить этот диссонанс и обеспечить последовательность архитектурно-градостроительной детализации градостроительных решений можно в случае нормативного закрепления места градостроительного зонирования в системе подготовки планировочных документов и переноса разработки регламентных вопросов организации среды населённых пунктов на уровень документации по планировке и межеванию территорий [3]. В этом случае появляется возможность обеспечить единство планировочных и объёмно-пространственных решений, начиная от территориального планирования на уровне генеральных планов населённых пунктов, через проекты планировки их элементов планировочной структуры к объёмно-пространственным регламентам формирования застройки участков. Всё что нужно, чтобы обеспечить технологическое единство проектного процесса, – это подготовить и внести редакционную правку в Градостроительный кодекс Российской Федерации, а лучше подготовить новую редакцию документа.

Список упоминаемых нормативно-правовых актов

I. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/21916>).

II. «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» : Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 (<http://government.ru/docs/all/63014/>).

III. Земельный кодекс Российской Федерации : Кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/17478>).

IV. Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации РДС 30-201-93 / утверждена постановлением Госстроя России от 22 декабря 1993 г. № 18-58.

V. СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*) (<https://docs.cntd.ru/document/456054209>).

Список источников

1. Комплексная районная планировка : Справочник проектировщика / В.В. Владимиров, Е.Е. Лейзерович, Т.В. Звонкова [и др.] ; отв. ред. В. Н. Белоусов. – Москва : Стройиздат, 1980. – 246 с. – Текст : непосредственный.

2. Митягин, С.Д. Градостроительное проектирование – основа бюджета устойчивого развития административно-

территориального образования / С.Д. Митягин, П.П. Спирин. – Текст : непосредственный // Промышленное и гражданское строительство. – 2019. – № 1. – С. 16–21.

3. Майборода, В.А. Правовые основы устойчивого развития (градостроительство) : учебное пособие / В.А. Майборода, С.Д. Митягин, П.П. Спирин // Санкт-Петербург : Научно-исследовательский институт перспективного градостроительства, 2024. – 236 с. – Текст : непосредственный.

References

1. Vladimirov V.V., Leizerovich E.E., Zvonkova T.V. [et al.], Belousov V.N. (resp. ed.). *Kompleksnaya raionnaya planirovka [Integrated Regional Planning], Designer's Handbook*. Moscow, Stroiizdat Publ., 1980, 246 p. (In Russ.)

2. Mityagin S.D., Spirin P.P. *Gradostroitel'noe proektirovanie – osnova byudzheta ustoichivogo razvitiya administrativno-territorial'nogo obrazovaniya [Urban Development Planning Is the Foundation of Sustainable Development Budget of the Administrative-Territorial Formations]*. In: *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitel'stvo [Industrial and Civil Engineering]*, 2019, no. 1, pp. 16–21. (In Russ., abstr. in Engl.)

3. Maiboroda V.A., Mityagin S.D., Spirin P.P. *Pravovye osnovy ustoichivogo razvitiya (gradostroitel'stvo) [Legal Foundations of Sustainable Development (Urban Planning)]*, textbook. St. Petersburg, NII PG Publ., 2024, 236 p. (In Russ.)