

ВВЕДЕНИЕ

Крупный градостроитель середины XX века Виктор Вениаминович Бабуров утверждал, что градостроительство представляет собой широкую и многообразную «по своему содержанию деятельность, которая включает связанное со строительством и реконструкцией городов законодательное регулирование, хозяйственное планирование, инженерное и архитектурно-планировочное проектирование, организацию и производство работ» [58, с. 7]. Выдающийся теоретик градостроительства второй половины XX – начала XXI века Илья Моисеевич Смолляр понимал градостроительство как «многовековой процесс развития и формирования городов, зафиксированный характерными особенностями их планировки, застройки и функционирования в различные, сменяющие друг друга исторические периоды, при разных общественных формациях, для разных стран, регионов, климатических поясов, национальных культур и уровня развития науки и техники» [16, с. 43]. Означенные профессиональные подходы к интерпретации градостроительства как специфических сферы и вида деятельности и, одновременно, результата этой деятельности – процессуально-исторический и производственно-технологический, дополняя друг друга, сохраняют свою актуальность и сегодня.

В начале XXI века градостроительная наука трактует понятие «градостроительство» как теорию и практику «целенаправленного преобразования среды обитания людей путем формирования и развития городов и других населенных мест, систем расселения, их социальной, производственной, транспортной, инженерно-технической инфраструктуры, обеспечивающих охрану историко-культурного наследия, природных ценностей, оптимизацию окружающей среды» [75, с. 8]. Таким образом, речь идет о многогранной, комплексной и, в идеале, интегративной системе деятельности по формированию жизнепригодных пространств, территорий и мест обитания¹ или «материаль-

¹ Монастырская М.Е. Коттеджная застройка в европейском градостроительстве второй половины XIX-XX века: моногр. / М.Е. Монастырская; СПбГАСУ. – СПб., 2017. – 492 с.

ной среды жизнедеятельности» [21] населения, которая именуется «градостроительной деятельностью» [22]². Эта система деятельности, традиционно воспринимаемая субъектами градостроительных отношений [22, ст.5] как простая совокупность теории и практики планировки и застройки городов, обуславливается множеством объективных, субъективных и поливалентных факторов (*природно-экологических, географических, социально-демографических, экономических, этнических, инженерно-технических, историко-культурных и пр.*), охватывает широкий диапазон проблемных аспектов (*пространственно-планировочных, социально-функциональных, санитарно-гигиенических, технико-экономических, архитектурно-ландшафтных, композиционных, средозащитных и пр.*), подчиняется в своем развитии определенным закономерностям, установлениям и порядку [16, с. 43] и имеет ярко выраженную специфику и достаточно четкую структуру.

Специфика градостроительной деятельности состоит, как известно, в множественности «субъектов деятельности» [16, с.43] (*«ученый», «проектировщик», «юрист», «эксперт», «практик» и пр.*), направляющих ее на один «общий» объект – городское и/или сельское поселение (*часть территории поселения*), урбанизированную территорию и/или субурбию, систему расселения, межселенное пространство и т.д., а также в типоло-

² Понятие градостроительная деятельность законодательно определено как «деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий» [22, ст.1]. Теория градостроительства интерпретирует градостроительную деятельность как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую «в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки и застройки территорий, с целью пространственной организации социальных, экономических, экологических процессов жизнедеятельности населения» [Крашенинников А.В. Градостроительное развитие и градостроительная среда: Учебное пособие / А.В. Крашенинников. Alexey V. Krashennnikov. Urban development and Built environment. – Raleigh, North Carolina, USA: Open Science Publishing, 2017. 170 p./p. 8].

гическом и видовом разнообразии субъектов градостроительных отношений (*РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица*)³.

Особая сложность градостроительства как многосубъектной вариативной социо-технологической, организационной и творческой системы заключается в необходимости эффективно-го саморегулирования взаимодействий и/или коммуникаций между всеми субъектами деятельности (*субъектами профессиональных и непрофессиональных отношений в т. ч.*), возникающих на каждом этапе градообразования. С современных позиций этот процесс можно весьма упрощенно охарактеризовать как процесс последовательного осуществления ряда научных, проектных, оценочных, управленческих, юридических, практических и иных процедур, нацеленный на формирование и воплощение градостроительного замысла, а именно: теоретического и прикладного моделирования, выполнения определенных предпроектных стадий (*сбор исходных данных, концепция, изыскания в т.ч.*), собственно проектирования (*планирования, прогнозирования, программирования в т.ч.*), экспертизы, согласования и утверждения градостроительной документации, а также ее предметно-материальной реализации и эксплуатации объектов. В реальной же градостроительной практике сценарии обустройства территориально-градостроительных, градопланировочных, ландшафтно-градостроительных и архитектурно-планировочных форм оказываются, по существу, единичными и неповторимыми.

Структура градостроительной деятельности с учетом ее специфики может быть представлена, по Смоляру, «в виде блок-схемы, которую образуют четыре основных блока градостроительного дела (рис. 1).

³ От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в градостроительных отношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции [22].

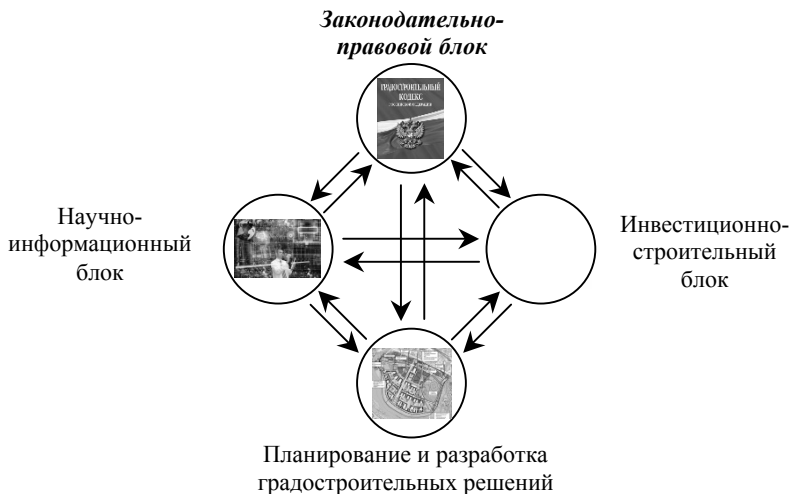


Рис.1. Основные блоки системы «Градостроительное дело»
(по И.М.Смоляру) [16]

1. **Научно-информационный блок.** Включает теорию градостроительства (*в т.ч. теорию управления*), комплекс прикладных градостроительных наук и смежные специальные дисциплины градостроения, а также информационно-статистическую базу [16, с. 49];

2. **Законотворительно-правовой блок.** Аккумулирует в себе нормативно-правовые основы регулирования градостроительной деятельности (*общее и специальное законодательство*), в частности, гражданское, земельное, водное, лесное, градостроительное законодательство, строительные нормы и правила, иные федеральные, региональные и местные нормативно-правовые и методические документы.

3. **Блок разработки решений.** Состоит из этапов и процедур планирования, программирования, прогнозирования, проектирования, согласования, экспертизы и утверждения градостроительных решений, а также предполагает градостроительный мониторинг их реализации.

4. **Инвестиционно-строительный блок.** «Охватывает сферу практики и представляет весь инвестиционный цикл (*ин-*

вестиция – строительство – эксплуатация) до сферы потребления включительно» [16, с. 49].

Теоретико-методологические построения И.М. Смоляра, относящиеся к концу XX века, апробированы и подтверждены современной наукой и практикой градообразования. Таким образом, можно считать доказанным, что в системе градостроительной деятельности ее законодательно-правовое обеспечение играет важнейшую роль, о чем еще в середине XX века писал В.В. Бабуров, и чему в значительной степени способствует становление и развитие, а точнее, воссоздание в нашей стране и на всем постсоветском пространстве рыночных отношений в строительной отрасли.

Настоящее учебное пособие, раскрывающее содержание законодательно-правового блока системы «градостроительное дело», посвящено нормативно-правовому регулированию градостроительства, законосообразным видам и методам градостроительной деятельности, ее нормативному и информационному обеспечению в том числе.

Нормативно-правовая компонента процесса градообразования во все времена являлась в России если не основной, то, несомненно, определяющей размах, формы организации, темпы, качество и отличительные особенности и своеобразие градостроительного обустройства территорий и поселений (*национальные, региональные, местные, этно-территориальные и пр.*). Историко-теоретическая база изучения нормативно-правовых основ градорегулирования, достаточно объемная, уже сформирована отечественным градоведением середины XIX – начала XXI века. Так проблемам градоуправления, законотворчества, нормирования и юридического сопровождения в градостроительной сфере, организационно-правовым аспектам российского градоустройства посвящены работы А.В. Антюфеева, Е.А. Ахмедовой, Г.В. Барановского, В.В. Бабурова, Н.В. Баранова, Л.Н. Бенуа, И.А. Бондаренко, Г.Н. Булдакова, Т.В. Вавилонской, А.Г. Вайтенса, М.Ю. Виленского, М.Я. Вильнера, В.А. Витмана, А.Э. Гутнова, П.Н. Давиденко, М.Г. Диканского, Г.Д. Дубелира, Ф.Е. Енакиева, Ф.Е. Ёнша, С.А. Ершовой, М.В. Золотаревой, З.В. Зосимовского, А.П. Иваницкого, А.В. Иконникова, В.А. Колясникова, В.А. Каменского, А.А. Ко-

лычева, Ю.Л. Косенковой, И.Г. Лежавы, А.М. Лолы, С.Д. Митягина, В.Ф. Назарова, А.И. Наумова, П.Н. Никонова, А.И. Орта, Г.А. Птичниковой, В.Л. Ружже, В.Н. Семенова, С.В. Семенцова, И.М. Смоляра, Л.Г. Тарасовой, И.А. Фомина, Э.А. Шевченко, Л.В. Шмеллинга, В.А. Щитинского и других исследователей.

Информационному сопровождению процесса градоформирования (*экологическим, социальным, экономическим его аспектам в т.ч.*) посвящены научные труды и прикладные разработки Е.Д. Асецкой, Л.Е. Бандорина, Е.Б. Бежаевой, П.Ю. Бурбана, Е.М. Бутаевой, Т.В. Власенко, Н.В. Димитренко, Д.Г. Донцова, М.В. Карандеевой, О.В. Красовской, А.В. Крашенинникова, Т.Г. Морозовой, Л.И. Павловой, В.А. Панарина, Ю.Г. Поповой, Е.М. Прашук, И.Ю. Романовой, С.В. Скатерщикова, П.П. Спирина, А.Ф. Сурнина, А.М. Татарина, Э.К. Трутнева, В.М. Хургина, М.В. Шубенкова и других авторов.

Особую актуальность сфера нормативно-правового регулирования градостроительной деятельности имеет для бакалавров и магистров направлений подготовки 21.03.02 и 21.04.02 «Землеустройство и кадастры» с соответствующими им профилями подготовки, а именно: «городской кадастр», «землеустройство», «кадастр урбанизированных территорий», «проектная деятельность», «производственно-технологическая деятельность» и др. Область профессиональной деятельности выпускников достаточно широка; в ее границах предполагается решение следующих научно-исследовательских и производственно-технологических задач: разработка и апробация автоматизированных систем землеустроительного проектирования; анализ и обработка кадастровой и иной информации; разработка методик проектирования, технологий выполнения работ по землеустройству и кадастру; ведение государственного кадастра недвижимости, оценка земель и иных объектов недвижимости; организация территорий землепользования; прогнозирование, планирование и проектирование землепользования; межевание земель; правовое обеспечение деятельности в области землеустройства и кадастров; использование новейших информационных технологий, моделирования и современной техники в землеустройстве и кадастрах и т.д. Объектами профессиональной деятельности специалистов по кадастру и землеустроителей (*объ-*

ектами землеустройства) являются, таким образом, урбанизированные территории и субурбии, урбанизированные регионы в границах субъектов Российской Федерации [53], территории в границах муниципальных образований, земли населенных пунктов (*функциональные и/или территориальные зоны, их части*) [112].

Указанное направление подготовки тесно соприкасается с правоприменительной практикой, организацией и управлением земельными ресурсами, а также научно-исследовательскими видами профессиональной активности, прямо обусловленными проблемами, содержательными аспектами и спецификой процессов градообразования. Следовательно, законодательные основы и нормативные предпосылки градостроительной деятельности должны стать базовой компонентой единого образовательного процесса направления подготовки «Землеустройство и кадастры». Их изучение на лекциях и семинарах, практическое использование в курсовом и дипломном проектировании будут способствовать углублению общетеоретических знаний учащихся, постижению закономерностей и осознанию особенностей развития городских и иных поселений, а также формированию навыков проведения анализа и оценки эффективности градостроительных решений, определения тенденций землепользования, мониторинга стоимостной динамики земельных участков и объектов недвижимости.

Сегодня наблюдается отчетливая тенденция на умножение и усложнение задач градостроительной деятельности и, следовательно, на совершенствование существующих методов и разработку инновационных технологий производства проектно-строительного продукта. В результате, повышаются требования к получению будущими землеустроителями и кадастровыми инженерами знаний и выработке умений, на основе которых станет возможным принятие компетентных, т.е. законосообразных, обоснованных и эффективных управленческих решений. Усвоение специфического понятийно-терминологического аппарата градостроительства, знание иерархии, состава и содержания градостроительных документов, понимание принципов формирования градостроительного законодательства и нормотворчества, владение навыками информационного обеспечения

градостроительной деятельности позволит сформировать необходимые профессиональные компетенции, а именно:

- способность использовать знание нормативно-правовой базы и принципов градорегулирования и владеть методами и приемами формирования градостроительно осмысленных решений в землеустройстве и кадастрах;

- способностью применять знание современных технологий сбора, систематизации, обработки и учета информации об объектах недвижимости в современных географических и земельно-информационных системах;

- способностью использовать знания современных технологий при проведении землеустроительных и кадастровых работ;

- способностью осуществлять мониторинг градостроительной документации, земель и недвижимости.

В результате освоения учебных дисциплин «Введение в градостроительную деятельность», «Основы градостроительства и планировки населенных мест», «Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности», «Территориальное планирование и прогнозирование» у выпускников должна сформироваться принципиальная позиция на предмет комплексного осуществления градостроительной, землеустроительной и кадастровой деятельности сообразно принципам устойчивого (*поддерживаемого*) развития территорий и поселений на единой нормативно-правовой, методической и информационной платформе, с учетом значимости земли как основы жизнедеятельности человека, а также содержательной преемственности определенных уровней и видов документов и документации.

Комплексный подход к формированию устойчивой, т.е. экологически безопасной, экономически эффективной, эстетически привлекательной и, следовательно, социально востребованной среды обитания методами и средствами градообразования, землеустройства и кадастра предполагает применение учебного пособия в образовательном процессе направлений подготовки бакалавров и магистров 07.03.04 и 07.04.04 «Градостроительство» (*профили подготовки «Градостроительство», «Градостроительство, районная планировка, планировка сельскохозяйственных населенных пунктов», «Градостроительная*

реконструкция исторических объектов», «Проектирование градостроительных ландшафтов» и др.). Материалы учебного пособия актуальны также для направлений подготовки бакалавров и магистров 08.03.01 и 08.04.01 «Строительство» (профили подготовки «Городское строительство», «Городское строительство и хозяйство», «Городское строительство и жилищно-коммунальное хозяйство» и др.). Трансдисциплинарный образовательный подход, в свою очередь, будет способствовать становлению единого сообщества высококвалифицированных специалистов различного профиля, посвятивших себя решению глобальных, региональных и локальных задач по обустройству пространств жизнедеятельности и местообитаний людей в нашей стране.

Авторы выражают признательность уважаемым коллегам, подготовившим рецензии на учебное пособие: профессорам А.Г. Вайтенсу (СПбГАСУ), Н.И. Ватину (СПбПУ Петра Великого), С.А. Ершовой (НИПЦ Генерального плана Санкт-Петербурга), - за профессиональный подход к рассмотрению и оценке материала. Особую благодарность авторы адресуют преподавателям ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет» Е.Г. Бобровой и О.А. Песляк: их конструктивные предложения по уточнению структуры пособия и редактированию основного текста повлияли на формирование окончательного варианта учебника. Авторы признательны руководителям и сотрудникам АО «Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов» и Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга за предоставленные оригинальные материалы и высокопрофессиональное общение.

1. ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В соответствии с законодательством РФ в области территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, а также традиционным опытом и методологией градостроительного проектирования применяют следующие термины и определения.

Агломерация – компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, с высокой плотностью населения, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными, социальными, культурно-бытовыми, рекреационными и иными функциональными связями.

Антропогенная среда – среда обитания, преобразованная человеком и человеческой деятельностью.

Благоустройство – процесс и одновременно результат создания городской среды, обеспечивающей высокое качество и удобство проживания в городе.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и/или через выборные и иные органы местного самоуправления.

Генеральный план поселения (городского округа) – основной градостроительный проектный документ о градостроительном планировании развития поселения/городского округа на перспективу 20–25 лет.

Городское поселение – город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и/или через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, переда-

ваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Градообразующая база – группа отраслей, предприятий, объектов хозяйственного комплекса города, имеющих градообразующее, иницилирующее значение в процессе его возникновения и развития.

Градообразующая группа населения – часть населения города, представляющая работников (*вместе с членами семей*), занятых на предприятиях и объектах градообразующей базы города.

Градообслуживающая группа населения – население города, представляющее работников (*вместе с членами семей*), занятых на предприятиях градообслуживающей группы, равно как и на других объектах культурно-бытового и коммунального обслуживания города.

Градообслуживающая группа предприятий – предприятия, входящие в состав коммунального и культурно-бытового обслуживания города.

Градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий.

Градостроительная доктрина – подлежащая одобрению Правительством РФ научно обоснованная концепция в области стратегии и тактики градостроительной деятельности, составляющая основу для текущей и долгосрочной градостроительной политики страны.

Градостроительная политика – совокупность решений органов государственной власти и/или местного самоуправления, определяющих цели, принципы и характер градостроительной деятельности, порядок ее регулирования, меры установления и обеспечения соблюдения этого порядка.

Градостроительная эстетика – совокупность эстетических принципов решения проблем градостроительства, охватывающая: исследование путей достижения художественно-

образной выразительности городской среды и ее воздействия на городских жителей; поиски средств взаимосвязи городского и природного ландшафта с учетом их восприятия; сохранение памятников архитектуры и искусства на территории города и гармоническое сочетание их с новой застройкой; изучение применительно к городу таких контрастных эстетических категорий, как «единство» и «разнообразие», «уникальность» и «униформность», «красота» и «безобразие» и т. д., позволяющих постигать, оценивать и совершенствовать общие художественные достоинства городской среды.

Градостроительное искусство – разновидность архитектурного творчества, которое заключается в умении архитекторов создавать объемно-пространственные и стилистические композиции в городской среде с привлечением элементов природного ландшафта.

Градостроительное зонирование – зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Выполняется на нижних уровнях управления (*муниципальные образования уровня городских округов, городских и сельских поселений*) и является неотъемлемой частью нормативно-правового акта «Правила землепользования и застройки».

Градостроительный план земельного участка (ГПЗУ) – документ, отражающий планировку территории и содержащий сведения о границах земельного участка, об объектах капитального строительства и объектах культурного наследия, размещенных на земельном участке, о технических условиях подключения к сетям инженерно-технического обеспечения и другую информацию о земельном участке, определенную законодательством.

Градостроительное проектирование – деятельность субъектов градостроительной деятельности при территориальном планировании и планировке территории.

Градостроительный регламент – устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей

эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (*минимальные и/или максимальные*) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Граница городского, сельского населенного пункта – законодательно установленная линия, отделяющая земли городского или сельского населенного пункта от иных категорий земель.

Город – населенный пункт, преобладающая часть жителей которого занята в управлении, промышленности и других видах производства, науке, образовании, культуре и обслуживании, то есть преимущественно вне сельского хозяйства.

Город-спутник – город в составе городской агломерации крупного города (*мегаполиса*), взаимосвязанный с ним системами инфраструктуры и социально-культурного обслуживания населения.

Деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории – осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных объектов.

Жилой район – архитектурно-планировочный структурный элемент жилой застройки, состоящий из нескольких микрорайонов, объединенных общественным центром, ограниченный магистральными улицами общегородского и районного значения.

Застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя (*которому при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капиталь-*

ного строительства государственной (муниципальной) собственности органы государственной власти (государственные органы), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами или органы местного самоуправления передали в случаях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, на основании соглашений свои полномочия государственного (муниципального) заказчика) строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

Зеленая зона – территория лесного фонда, расположенная за пределами городской черты, занятая лесами и лесопарками, выполняющими защитные и санитарно-гигиенические функции и являющимися местом отдыха населения.

Зеленые насаждения – древесные, кустарниковые, травянистые растения и цветники естественного (*выросшие в результате естественных процессов, без ведения хозяйственной деятельности человека*) и искусственного (*высаженные в результате хозяйственной деятельности человека*) происхождения, расположенные на определенной территории.

Зеленые насаждения общего пользования – зеленые насаждения на выделенных в установленном порядке земельных участках, предназначенных для рекреационных целей, доступ на которые бесплатен и свободен для неограниченного круга лиц (*в том числе зеленые насаждения парков, садов, скверов, бульваров, зеленые насаждения озеленения городских улиц*).

Зеленые насаждения ограниченного пользования – зеленые насаждения на земельных участках, предназначенных для рекреационных целей, доступ на которые осуществляется на платной основе или ограничен особым режимом использования.

Зеленые насаждения внутриквартального озеленения – все виды зеленых насаждений, находящиеся в границах красных линий кварталов, кроме зеленых насаждений, относящихся к другим видам.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru