

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ .....	5
1. СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТА ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА.....	6
1.1. Общие положения .....	6
1.2. Нормативно-правовая база подготовки генерального плана .....	8
1.3. Учет документов стратегического планирования .....	9
1.4. Взаимосвязь с иными документами территориального планирования.....	10
1.5. Состав генерального плана.....	10
2. ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ПОДГОТОВКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА.....	14
3. КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА ТЕРРИТОРИИ .....	16
3.1. Природно-территориальные факторы .....	18
3.2. Техногенные факторы.....	19
3.3. Социально-экономические и демографические факторы .....	20
4. НАСЕЛЕННЫЙ ПУНКТ КАК ПРЕДМЕТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	23
5. ОЦЕНКА ТЕРРИТОРИИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ОБУСТРОЙСТВА НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА.....	25
6. ФОРМИРОВАНИЕ ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ.....	29
7. ВИДЫ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЗОН. ТЕХНОЛОГИИ И ПОРЯДОК ВЫПОЛНЕНИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ .....	32
7.1. Жилые территории .....	34
7.2. Производственные территории.....	35
7.3. Рекреационные территории.....	39
7.4. Общественно-деловые территории.....	40
7.5. Транспортная инфраструктура.....	41
7.6. Инженерная инфраструктура .....	44
7.7. Охраняемые территории.....	45
8. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ .....	47
9. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА .....	48
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	50
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	51

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 20 тыс. муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, решающее вопросы местного значения, т.е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения на территории муниципального образования. В числе этих вопросов значительную часть занимают вопросы, связанные с комплексным социально-экономическим развитием территории, владением и распоряжением муниципальной собственностью, жилищным и социально-культурным строительством, использованием земель, водных объектов, полезных ископаемых, недр, инженерным и транспортным обеспечением, благоустройством и озеленением территории, удалением бытовых отходов, охраной окружающей среды. Комплексное управление всеми перечисленными процессами позволяет местным органам власти активнее привлекать, аккумулировать и более эффективно расходовать средства на развитие своей территории и улучшение условий жизни населения.

Опыт многих стран показывает, что динамичное экономическое развитие возможно только при условии эффективного планирования путем постановки целей, определении ключевых задач и распределении материальных, трудовых, временных ресурсов, в том числе представлении этого в графической форме с привязкой к территории.

Один из вопросов местного значения, на решение которого уполномочены органы местного самоуправления, — вопрос подготовки и утверждения документов территориального планирования.

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации (ГК РФ) территориальное планирование — первоочередной инструмент градостроительной деятельности — направлен на определение функционального назначения территорий муниципального образования на долгосрочную перспективу с учетом специфики территории, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических, природных и иных факторов, в целях комплексного и устойчивого развития территорий. Документы территориального планирования являются определяющими по отношению к иной градостроительной документации. Территориальное планирование — это способ целенаправленного изменения пространственной организации жизни и деятельности.

Документы территориального планирования муниципальных образований, как и любой другой вид градостроительной документации, имеют свою специфику. Статус муниципальных образований определяет вид документа территориального планирования, его состав и последовательность действий до его утверждения. В отношении территорий городских округов, городских и сельских поселений подготавливаются и утверждаются генеральные планы.

Практически все муниципальные образования (кроме случаев, установленных законодательством) должны разработать и утвердить документы территориального планирования для своих территорий. Соответственно, поле для деятельности проектных организаций достаточно широко. Эффективность территориального планирования во многом будет определяться качеством подготовленных проектов документов территориального планирования.

Новые социально-экономические и политические условия требуют современной методологии и технологии разработки всех видов градостроительной документации, отвечающей как принципам рыночной экономики, так и методам градостроительного регулирования развития населенных пунктов. Документы территориального планирования имеют юридические последствия: являются основанием для принятия органами государственной власти и местного самоуправления решений о резервировании земель, изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, переводе земель из одной категории в другую и т.д. При отсутствии документа территориального планирования совершать указанные действия нельзя.

# 1. СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТА ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА

## 1.1. Общие положения

Отличительные особенности градостроительного проектирования — многостадийность и вариантность проектирования. Преимуществом стадий градостроительного проектирования — залог успешного функционирования такой поэтапной структуры разработки и принятия градостроительных решений. ГК РФ определена иерархическая структура системы градостроительной документации. Невозможно спроектировать сразу все. Проектирование планируемых объектов строительства начинают не с разработки объемно-пространственных решений, а с рассмотрения территории размещения и территории, прилегающей к ней. На первой стадии выполняется территориальное планирование. Результаты такой проектной деятельности не переносятся непосредственно в натуру.

Генеральные планы муниципальных образований — один из видов документов территориального планирования, определенных ГК РФ. Генеральный план может подготавливаться не только применительно к территориям муниципальных образований (городских округов и поселений), но и применительно к отдельным населенным пунктам в их составе или даже к отдельным территориям муниципальных образований за границами населенных пунктов. Для городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя — субъектов Российской Федерации — документами территориального планирования также являются их генеральные планы.

Подготовка генерального плана — это процесс, включающий построение:

- профессиональной модели территориальной системы в будущем, которая соответствует целям, определяющим направленность изменений общественно-территориальной целостности (муниципального образования, населенного пункта);
- последовательности ресурсообеспеченных действий (мероприятий), с помощью которых эта модель будет реализована, т.е. программы реализации.

Сегодня на территории Российской Федерации насчитывается около 20 846 муниципальных образований, на территориях которых расположено 1116 городов с общим населением 102 778 661 человек, 1177 поселков городского типа с населением 7 011 846 человек и 16 836 сельских поселений, где проживает 30 937 254 человек [1].

Чтобы быть успешным, т.е. эффективным, территориальное планирование должно опираться на современные подходы к территориальному планированию. Ядро городского округа или поселения — населенный пункт или группа населенных пунктов с прилегающей для их жизнеобеспечения территорией. Считается, что генеральные планы прежде всего являются документами публичной власти по развитию подведомственной им территории [2].

Генеральный план — основной градостроительный документ, определяющий в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, направления и границы развития территорий городских и сельских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, градостроительные требования к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий. Генеральный план не является статичным, во всех деталях определенным и законченным документом. Он должен быть гибким, открытым для изменений. Планировочная концепция генплана в обобщенном виде определяет экологические, демографические, социально-экономические и технико-инфраструктурные направления развития города. Как главный градостроительный документ генеральный план регулирует земельные и имущественные отношения городских, муниципальных и прочих территорий. Такой документ призван исключить произвол как со стороны администрации муниципального образования, так и со стороны инвесторов и гарантировать стабильность развития градостроительного процесса.

Именно поэтому методологической основой подготовки генерального плана являются два основных принципа: системность и комплексность, независимо от масштаба и уровня проекта.

Метод системного подхода широко использовался и применяется сейчас в работе специалистами-градостроителями всех стран мира, так как градостроительство — ярко выраженный системный вид человеческой деятельности. В нее вовлечены государственные организации, органы местного самоуправления, физические и юридические лица, занимающиеся планированием развития территорий, определением видов использования земельных участков, проектированием, строительством и реконструкцией объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий.

Любая экономическая активность в муниципальных образованиях производит нечто, которое может быть как материальным (сталь, автомобили, зерно или мебель), так и нематериальным (возможности отдыха, общения или восстановления здоровья, получения эмоций, впечатлений).

Сегодня в сфере нематериального производства — сфере производства и оказания услуг — производится критически важный для современного человека продукт — возможность получения необходимого товара или услуги здесь и сейчас с минимальными затратами времени и усилий. Возможность получения товара или услуги здесь и сейчас — один из ключевых показателей качества жизни на территории: сельские и городские территории в первую очередь различаются спектром товаров и услуг, доступных в них постоянно. Развертывание в муниципалитетах широкого спектра услуг делает эти территории комфортными для жизни, привлекает и удерживает население и делает возможным развитие того или иного «производственного» бизнеса.

Таким образом, современные подходы к городскому развитию и развитию сельских территорий строятся на основе модели не «город для и вокруг предприятий», а «предприятия для города».

В силу всего вышесказанного, планирование емкости и размещение в структуре населенного пункта объектов нематериального производства, в особенности предприятий сектора услуг, — одна из ключевых задач подготовки генерального плана.

Немаловажное значение на методике проектирования оказывает ситуация градостроительного конфликта, в которой неизбежно приходится работать в условиях множественности и разнообразия субъектов градостроительного регулирования. В СССР градостроительных конфликтов не было. Экологическое и социальное неблагополучие городов, типовая застройка были предметом сатиры и критики, но не протестного действия. Сегодня конфликтное взаимодействие как способ изменения или отмены проектных решений не чрезвычайное происшествие, а контекст территориального планирования. Избегать конфликта непродуктивно, нужно уметь с ним работать и управлять им. В этой связи проектировщику необходимо понимать возможные юридические последствия выполненного генерального плана и предвидеть возникновение конфликтных ситуаций.

## 1.2. Нормативно-правовая база подготовки генерального плана

Правовой основой подготовки генерального плана муниципального образования как документа территориального планирования служит ГК РФ, а также ряд законов и нормативных правовых актов, принятых с целью конкретизации его положений. Эти подзаконные акты могут приниматься на федеральном и региональном уровнях (субъектов Российской Федерации). Особо следует отметить приказ Министерства экономического развития Российской Федерации «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793» от 09 января 2018 г. № 10, так как он регламентирует оформление материалов, содержащихся в документах территориального планирования.

Значительная роль при подготовке документов территориального планирования принадлежит нормативам градостроительного проектирования.

Вся совокупность обязательных к выполнению требований, обусловленных соблюдением мер безопасности, содержится в технических регламентах, принимаемых посредством федеральных законов. Задачи федерального уровня — обеспечение требований безопасности. Рекомендательность не может быть непосредственной задачей федерального уровня, а обусловлена региональной и местной спецификой. За пределами технических регламентов содержится то, что является рекомендательным в части градостроительного проектирования — региональные и местные нормативы градостроительного проектирования.

На основе нормативов градостроительного проектирования выполняется рациональное территориальное планирование — планирование сбалансированных образований, где согласованы объемы застройки и возможности инфраструктуры. Чтобы составлять такие балансы, надо знать, сколько на каждую единицу застройки требуется «единиц инфраструктурного обслуживания-обеспечения». Сведения о показателях, помогающих связать инфраструктурные единицы, содержатся в нормативах градостроительного проектирования, которые включают в себя:

- 1) основную часть (расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения, объектами благоустройства территории населения и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения);
- 2) материалы по обоснованию расчетных показателей;
- 3) правила и область применения расчетных показателей.

Местные нормативы градостроительного проектирования утверждаются до подготовки генерального плана и являются формальным критерием для его оценки качества.

Разработчиком генерального плана могут применяться внутриорганизационные методические документы, основанные на его опыте. Применение таких документов не должно противоречить требованиям технического задания на проектирование. Наибольшую юридическую силу имеют федеральные, а затем региональные законодательные акты и т.д.

### 1.3. Учет документов стратегического планирования

Оправданный выбор приоритетных задач и определение оптимальных путей их достижения вызывают необходимость активного применения в градостроительстве методологии стратегического планирования устойчивого развития, получившей значительное распространение в зарубежной практике.

Как известно, многие основные положения современного градостроительного законодательства после изменения основ экономической системы в 1990-х гг. были заимствованы у стран Западной Европы и США.

К концу XX в. в Европе, Канаде, США утвердился термин «пространственное развитие» (regional/spatial planning). Пространственное развитие закрепляет географическую ориентацию территории на основе социально-экономической, культурной и экологической политики, перечня реализуемых в ней проектов и программ и имеет четкую стратегическую нацеленность. Таким образом, оно является результатом междисциплинарного и всеобъемлющего подхода, направленного на сбалансированное территориальное развитие и физическую организацию пространства в соответствии с определенной стратегией [3].

В отечественной практике управления территориальным развитием используются близкие по смыслу методики территориального планирования (оно также призвано обеспечить рациональное использование пространства, выделение опорных каркасов и планировочной структуры территорий, их функционального зонирования, размещение на территории объектов и т.д.).

Однако территориальное планирование, хотя и близко по смыслу к пространственному развитию, все же не его полный аналог. Осуществляемое специализированными проектными организациями оно является по своей природе не столько стратегическим, сколько инженерно-технологическим планированием, связано, в основном, с характеристикой технической возможности размещения определенного набора объектов на территории, но прямо не характеризует конкурентоспособности территорий в условиях рыночной экономики и их социальную динамику. Это предопределяет его тесную связь со стратегическим планированием и стратегическим управлением развитием территорий.

Территориальное планирование может осуществляться и при отсутствии стратегии развития. В этом случае оно является скорее системой ограничений и предпочтений для использования территории и может прямо не содержать директив такого использования в виде конкретных проектов и программ.

Стратегия социально-экономического развития любого муниципального образования и соответствующие документы территориального планирования связаны напрямую, так как стратегия социально-экономического развития во многом определяет освоение территории так же, как и возможности территории, в свою очередь, влияют на формирование стратегии развития. Это две составляющие единого целого. Таким образом, территориальное и стратегическое планирование вместе обеспечивают пространственное развитие территорий.

Генеральный план — документ, содержащий систему пространственных решений, определяющих долгосрочную (не менее чем на 20 лет) политику органов местного самоуправления по обеспечению конкурентоспособности в различных областях и сферах экономической и социальной жизни территории, согласованную с интересами бизнес-сообщества, гражданского общества и стратегическими интересами органов вышестоящего уровня власти.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ в отношении муниципального образования могут разрабатываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации.

Таким образом, разработчиком проекта генерального плана в обязательном порядке должны быть учтены действующие документы стратегического планирования, определяющие общую концепцию развития и направления для инвестирования в городскую территорию и инфраструктуру.

#### **1.4. Взаимосвязь с иными документами территориального планирования**

Генеральный план — документ территориального планирования самого нижнего уровня, направленный на более детальное рассмотрение организации территории муниципальных образований и населенных пунктов, утверждаемый органами местного самоуправления и для работы органов местного самоуправления. При необходимости размещения объектов федерального и регионального значения на территориях муниципальных образований учитываются государственные интересы.

Один уровень публичной власти (органы местного самоуправления) при подготовке генеральных планов не решает все вопросы. Зафиксированные в ГК РФ принципы территориального планирования в условиях федеративного государства означают право каждого уровня публичной власти осуществлять территориальное планирование в пределах границ одной территории.

Территориальное планирование может осуществляться тремя способами:

1. Объекты федерального и регионального значения размещаются на территории муниципальных образований на основании документов территориального планирования, утверждаемых федеральными органами исполнительной власти, государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с органами местного самоуправления в порядке, определенном ГК РФ.

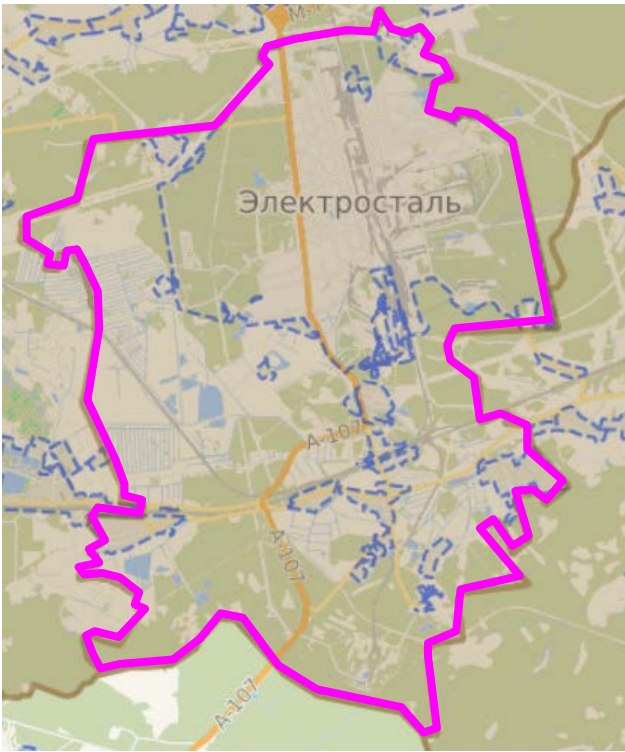
2. Решения о размещении объектов федерального и регионального значения принимаются по результатам совместной подготовки генеральных планов федеральными органами исполнительной власти, государственными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления поселения или городского округа.

3. Органы местного самоуправления могут адресовать федеральным органам исполнительной власти, государственным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения (в том числе о размещении объектов федерального и регионального значения), содержащиеся в составе обосновывающих материалов к генеральным планам.

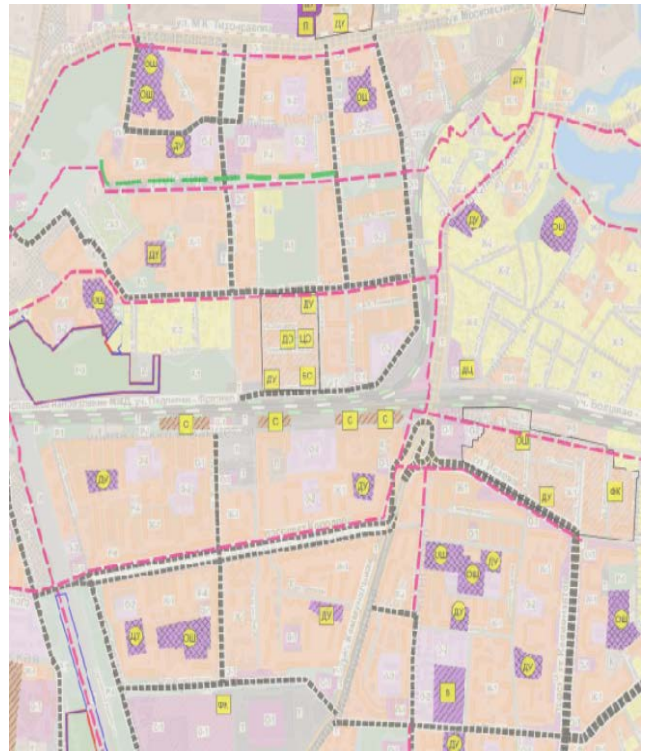
#### **1.5. Состав генерального плана**

ГК РФ установлены следующие требования к составу генерального плана: генеральный план поселения и генеральный план городского округа, содержащие:

- положение о территориальном планировании;
- карту планируемого размещения объектов местного значения;
- карту границ населенных пунктов (включая границы образуемых населенных пунктов);
- карту функциональных зон (рис. 1).



*а*



*б*



*в*

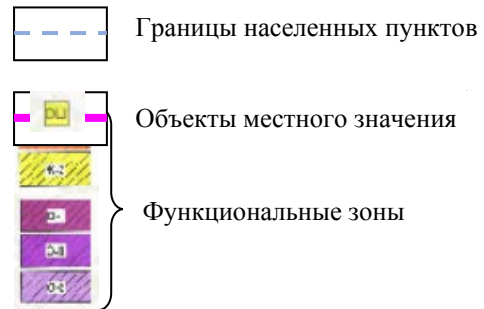


Рис. 1. Пример картографического материала утверждаемой части генерального плана муниципального образования:  
*а* — карта границ населенных пунктов;  
*б* — карта планируемого размещения объектов местного значения;  
*в* — карта функциональных зон



Положение о территориальном планировании, содержащееся в генеральном плане, включает:

1) сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения поселения, городского округа, их основные характеристики, их местоположение (для объектов местного значения, не являющихся линейными объектами, указываются функциональные зоны), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов;

2) параметры функциональных зон, а также сведения о планируемых для размещения в них объектах федерального значения, регионального значения, местного значения, за исключением линейных объектов.

На картах (см. рис. 1) соответственно отображаются:

1) планируемые для размещения объекты местного значения, относящиеся к следующим областям:

а) электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение;

б) автомобильные дороги местного значения;

в) физическая культура и массовый спорт, образование, здравоохранение, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов;

г) иные области в связи с решением вопросов местного значения;

2) границы населенных пунктов (в том числе границы образуемых населенных пунктов);

3) границы и описание функциональных зон с указанием местоположения планируемых для размещения в них объектов федерального значения, регионального значения, местного значения (за исключением линейных объектов).

К генеральному плану прилагаются материалы по его обоснованию в текстовой форме и в виде карт.

Материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме включают:

1) сведения об утвержденных документах стратегического планирования, национальных проектах, инвестиционных программах субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, решениях органов местного самоуправления, предусматривающих создание объектов местного значения;

2) обоснование выбранного варианта размещения объектов местного значения на основе анализа использования территорий, возможных направлений развития этих территорий и прогнозируемых ограничений их использования, определяемых в том числе на основании сведений, документов, материалов, содержащихся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, федеральной государственной информационной системе территориального планирования;

3) оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов местного значения на комплексное развитие территорий;

4) утвержденные документами территориального планирования вышестоящего уровня сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального, регионального значения, их основные характеристики, местоположение, характеристики зон с особыми условиями использования территорий (если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов), реквизиты указанных документов территориального планирования, а также обоснование выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования;

5) перечень и характеристику основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) перечень земельных участков, которые включаются или исключаются из границ населенных пунктов, с указанием категорий земель, к которым планируется отнести эти земельные участки, и целей их планируемого использования;

7) сведения об утвержденных предметах охраны и границах территорий исторических поселений федерального и регионального значения.

Материалы по обоснованию генерального плана в виде карт отображают:

- границы муниципального образования;
- границы существующих населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования;
- местоположение существующих и строящихся объектов местного значения;
- особые экономические зоны;
- особо охраняемые природные территории;
- территории объектов культурного наследия;
- территории исторических поселений федерального и регионального значения;
- зоны с особыми условиями использования территорий;
- территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- границы лесничеств;
- иные объекты, иные территории и (или) зоны, которые оказали влияние на установление функциональных зон и (или) планируемое размещение объектов федерального, регионального, местного значения.

Допускается, что законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности могут быть установлены следующие особенности содержания генеральных планов:

1) в некоторых случаях генеральный план может не включать карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;

2) генеральным планом могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются;

3) положение о территориальном планировании вместо сведений о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения, их основных характеристиках, местоположении может включать сведения о потребности в указанных объектах местного значения без указания их основных характеристик и местоположения [5].

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)