



Фонд «Институт экономики города»

Э.К.Трутнев, С.А.Крымов

АЗБУКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО НОРМИРОВАНИЯ
Краткие ответы на вопросы в отношении местных нормативов
градостроительного проектирования, излагаемые с использованием
правовых актов, включая подготовленные с участием Института
экономики города

Москва 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Проблемные вопросы, ответы на них и примеры ошибок в отношении местных нормативов градостроительного проектирования	4
1.1. Зачем нужны местные нормативы градостроительного проектирования в ситуации, когда предполагается, что имеются и градостроительные регламенты, и технические регламенты? Почему в одном правовом акте невозможно быть смесью из таких нормативов и регламентов?	6
1.2. Каким должен быть правовой статус местных нормативов градостроительного проектирования в отношении их обязательности (необязательности)? Должна ли существовать ответственность власти за достижение (недостижение) таких нормативов к соответствующим срокам?	8
1.3. Должны ли местные нормативы градостроительного проектирования быть всеобъемлющими, или избирательными? Должны ли такие нормативы распространяться на все территории и на все объекты без исключения, или не должны?	12
1.4. Должны ли местные нормативы градостроительного проектирования быть дифференцированными применительно к различным территориям? Если «да», то какими должны быть принципы такой дифференциации? Какие виды показателей в составе МНГП должны стать объектом дифференциации?	14
1.5. Какой должна быть последовательность подготовки местных нормативов градостроительного проектирования? Подготовка каких документов должны быть адресованы такие нормативы?	18
1.6. Какая структура местных нормативов градостроительного проектирования может считаться рациональной? Ответы на какие вопросы должны давать такие нормативы?	19
2. Особенности местных нормативов градостроительного проектирования, принятых в Перми и Хабаровске, в сопоставлении с такими же нормативами и их проектами в некоторых иных городах	20
2.1. Отличительные особенности местных нормативов градостроительного проектирования в Перми и Хабаровске	20
2.2. Фрагменты из местных нормативов градостроительного проектирования в Перми	25
3. Приложения	33
3.1. Таблица сопоставления МНГП в различных городах	33

Введение

Данный текст подготовлен для того, чтобы дать краткие аргументированные ответы на главные вопросы в отношении нормативов градостроительного проектирования (местных и региональных), а также указать на главные ошибки, которые ныне широко распространены при подготовке и принятии таких документов.

Сложившаяся в последние полтора десятка лет ситуация в области градостроительного проектирования может быть охарактеризована как «разброд и шатание». Это не случайно, но до известной степени закономерно. Показательным является отношение к градостроительному нормированию. Раньше был единый градостроительный СНиП¹, и всё было предельно ясно и просто: бери и делай, как предписано, нормативы давали абсолютную уверенность, не понуждали много мыслить, поскольку были загодя установлены в отношении всего необходимого для тогдашних целей проектирования. Сейчас же «разрушена прежняя простота и ясность»: вместо прежде единого и понятного в своей простоте нормативного документа появилось три непонятных правовых института нормирования, каждый из которых почему-то должен предъявляться своим отдельным документом (или несколькими документами), это и (1) технические регламенты безопасности, и (2) градостроительные регламенты, и (3) нормативы градостроительного проектирования.

Спрашивается, зачем так много разного? Почему так? Как всё это разное должно соотноситься друг с другом? А сводятся ли концы с концами? Всё ли должно нормироваться, или не всё? Для всех ли субъектов градостроительной деятельности обязательны нормативы градостроительного проектирования, или не для всех? Ответы на эти и многие иные вопросы претендует давать нынешняя практика и её лидеры. Однако, при внимательном рассмотрении выясняется: нынешняя практика такова, что даёт прямо противоположные ответы на одни и те же вопросы. Поэтому настало время разобраться, «кто прав, а кто не прав», то есть, ещё раз вернуться к истокам – к азбучным истинам. Думается, что решение такой задачи возвращения к истокам смыслов должно опираться не столько на расхожие мнения (даже авторитетных персон), сколько на внутреннюю доказательную логику, которой неотвратимо обладает система градостроительного

¹ Речь идёт о СНиП 2.07.01—89*, который является переизданием СНиП 2.07.01—89 с изменениями и дополнениями, утвержденными постановлением Госстроя СССР от 13 июля 1990 г. № 61, приказом Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 269, постановлением Госстроя России от 25 августа 1993 г. № 18-32.. В 2010 году была проведена «актуализация», об особенностях которой – ниже в тексте.

проектирования, - логику, которую упразднить невозможно, даже экзотическими проявлениями нелогичной практики текущего времени².

Данный текст написан для специалистов градостроительного проектирования. Использовались ранее опубликованные материалы³, а также некоторые из последних работ, выполненных с участием специалистов Института экономики города⁴.

1. Проблемные вопросы, ответы на них и примеры ошибок в отношении местных нормативов градостроительного проектирования

В начале предстоящего пути по анализу ситуации полезно определить ориентиры в отношении местных нормативов градостроительного проектирования.

Такие нормативы утверждаются муниципальной властью. Власть обладает двойкой функцией в области градорегулирования. Во-первых, это косвенная функция - создание правовых и административных условий для деятельности частных лиц, а во-вторых, прямая функция – создание за счёт бюджета объектов муниципальной инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической). В первом случае – это создание правовых условий для деятельности всех, а во втором случае – это создание самих объектов («бюджетных объектов инфраструктуры») для использования всеми.

В терминах градостроительного нормирования каждая из двух функций обеспечивается, в том числе, посредством принятия соответствующих норм (расчётных показателей, параметров), нормативов, а именно:

² О присущей системе градорегулирования логике см., например: Трутнев Э.К. (рук.) Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с.; Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Изд-во «Экзамен», 2008. – 525 с.

³ Развёрнутый перечень публикаций и сами публикации, см. сайт Института экономики города: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399.

⁴ В частности, это работы по подготовке:

- проекта Генерального плана города Перми (утверждён решением Пермской городской думы №205 от 17.12.2010 (сайт администрации <http://gorodperm.ru/economic/building-up/genplan/>; презентационные материалы и приложения к решению http://gorodperm.ru/economic/building-up/genplan/genplan_presentation/ ; сайт МАУ «Бюро городских проектов» <http://www.genplanperm.ru/>);

- проекта плана реализации Генерального плана города Перми (план реализации утверждён постановлением администрации города Перми № 873 от 27.12.2011, сайт http://gorodperm.ru/economic/building-up/genplan/news_genplan/2011/12/16295/);

- проекта местных нормативов градостроительного проектирования в городе Хабаровске (утверждены постановлением администрации города от 31.03.2011 № 875, сайт http://dasiz.khabarovskadm.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=63993);

- проекта местных нормативов градостроительного проектирования в городе Перми (утверждены постановлением Администрации г. Перми от 26.12.2012 № 104-П, сайт <http://www.gorodperm.ru/news/2013/01/25/19812/>).

- выполнение косвенной функции власти по созданию правовых условий для деятельности всех связано с утверждением двух видов нормативных правовых актов: (1) технических регламентов безопасности (это прерогатива власти федерального уровня) и (2) градостроительных регламентов (это прерогатива муниципальной власти как установление правового режима использования земельных участков посредством утверждения правил землепользования и застройки);

- выполнение прямой функции муниципальной власти по созданию за счёт бюджета объектов муниципальной инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической) связано с утверждением (3) местных нормативов градостроительного проектирования.

Для ещё большей наглядности то же самое можно сказать иначе:

(1) технические регламенты безопасности утверждаются властью федерального уровня как выполнение косвенной функции по созданию правовых условий для деятельности всех, включая частных лиц;

(2) градостроительные регламенты утверждаются муниципальной властью как выполнение косвенной функции по созданию правовых условий для деятельности всех, включая частных лиц;

(3) местные нормативы градостроительного проектирования (далее также - МНГП) утверждаются муниципальной властью для выполнения её прямой функции по созданию за счёт бюджета (с участием бюджета) объектов муниципальной инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической).

Изложенная логика закреплена федеральными законами и даёт ориентир для поиска ответов на все иные вопросы, которые предъявляются далее, - ориентир в следующем отношении:

1) местные нормативы градостроительного проектирования не могут быть «тотальными» - всеохватными, поскольку не всё ими нормируется: есть сферы нормирования посредством использования (применения) технических регламентов и градостроительных регламентов – те сферы, на которые нормативы градостроительного проектирования не распространяются;

2) местные нормативы градостроительного проектирования должны быть связаны с определением реальной сферы бюджетной ответственности муниципалитета, а решаться этот вопрос может посредством использования комбинаций различных способов в процессе градоуправления (об этом далее – см. раздел 1.2).

Таковы ориентиры (или начальные положения) логики, обусловленные спецификой МНГП в контексте градостроительного проектирования, - ориентиры, правильность

которых предстоит проверить и проиллюстрировать при поиске ответов на вопросы, поставленные и рассмотренные ниже.

1.1. Зачем нужны местные нормативы градостроительного проектирования в ситуации, когда предполагается, что имеются и градостроительные регламенты, и технические регламенты? Почему в одном правовом акте невозможно быть смесью из таких нормативов и регламентов?

Ответу на этот вопрос должен предшествовать ответ на первоначальный вопрос, а именно: почему были «рассыпаны» на три разрозненные части ранее единые и неделимые нормативы градостроительного проектирования – ранее единый СНиП 2.07.01-89*? При внимательном рассмотрении этого вопроса является как объективный факт доказательство, согласно которому невозможно не быть тому, чтобы ранее предположительно единые градостроительные нормативы не были бы «рассыпаны»: они в обязательном порядке должны быть разделены на три части в силу объективных причин.

Во-первых, потому, что ранее ответственность за проектирование и строительство была целиком возложена на плечи одного субъекта – государство. Именно оно и только оно отвечало одновременно за две различные сферы - и за безопасность (1), и за то, что не входит в сферу безопасности (2), например, за то, что рекомендуется в виде рациональности, целесообразности (финансовой, планировочной и проч.). Поэтому и нормативы необходимым и неизбежным образом должны были представлять собой смеси из обязательных требований безопасности (1), и «необязательных» рекомендательных показателей (2)⁵ – смеси, которые ныне не могут быть допущены (см. ниже).

Во-вторых, в ситуации рыночной экономики указанное смешение невозможно как по правовым, так и по экономическим основаниям. Публичные субъекты градостроительной деятельности (представители власти, утверждающие документы градостроительного проектирования) должны нести обеспеченную бюджетом имущественную ответственность по возмещению вреда, который может наступить по

⁵ Другое дело, что в юридическом смысле «рекомендательное» неизбежно обращалось в «обязательное» в силу особенностей административно-командной практики управления. Предположительное единство статуса разных показателей в рамках СНиП 2.07.01-89* существовало до принятия Федерального закона «О техническом регулировании» № 184-ФЗ от 27 декабря 2002 г. - закона, который определил, что: 1) есть требования безопасности и есть нечто иное, что, не являясь такими требованиями, не должно включаться в акты, определяющие требования безопасности; 2) устанавливаться требования безопасности должны на федеральном уровне, но только не ведомственными правовыми актами, 3) ведомства же могут устанавливать только рекомендательные положения. Таким образом, с позиции 184-ФЗ СНиП 2.07.01-89* оказался «смесью», которую в силу правовой логики надлежало расчищать, освобождая документ от того, что требованиями безопасности не является. Однако, это требование правовой логики и поныне не выполнено (см. ниже).

причине утверждения документа, не соответствующего требованиям безопасности⁶. За соответствие документов градостроительного проектирования неким необязательным рекомендательным положениям и показателям, не связанным непосредственно с безопасностью, обеспеченная бюджетом имущественная ответственность возникать не может.

Вот почему с позиции логики градостроительного проектирования необходимым и неизбежным образом надо было «рассыпать» ранее, казалось бы, единый, а фактически составленный из смесей СНиП 2.07.01-89*⁷ на два вида показателей – надо было отсечь требования от «не требований», отсечь требования безопасности от иных положений и показателей, которые не обусловлены требованиями безопасности⁸.

В-третьих, отдельный вопрос возникает в отношении той области показателей, которые не относятся к требованиям технических регламентов безопасности. Очевидно, что эта область также должна быть разбита на две части. Первая часть – это область показателей, определяющих пределы деятельности частных лиц (1), а вторая часть - это область показателей для деятельности публичной власти в отношении объектов

⁶ Однако, выясняется, что этой неопровержимой логике может противоречить нынешняя ситуация «разброда и шатания». Речь идёт о неподдающемся никакому обоснованию упразднении посредством Федерального закона № 41 части 1 статьи 59 Градостроительного кодекса РФ, что упразднило ответственность государства (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) за утверждённые ими документы территориального планирования. Более подробно об этом см. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования: http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126

⁷ Следует также указать на то, что в отношении потребностей градостроительного проектирования указанный СНиП и ранее не являлся, и ныне не является единым. В частности, в нём отсутствуют положения и показатели, относящиеся к такому виду безопасности, который обеспечивается установлением санитарно-защитных зон, - отсутствуют положения и показатели, содержащиеся в ином правовом акте. Это указывает на то, что до сих пор существует не поставленная и, соответственно, никем не решаемая и нерешённая задача подготовки и принятия единого технического регламента градостроительного проектирования, содержащегося в едином (и единственном) правовом акте, определяющем всё необходимое и достаточное в части требований безопасности, подлежащих соблюдению при подготовке документов градостроительного проектирования.

⁸ Парадокс заключается в том, что до сих пор задача отсекаемости требований безопасности от иных положений и показателей не решена. С 30 декабря 2009 г. возникла новая ситуация, которая характеризуется следующим: 1) ввиду принятия Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее - № 384-ФЗ); Правительство РФ получило полномочие утверждать перечень сводов правил, включая в этот перечень наименования ранее принятых СНиПов; такой перечень был утверждён распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1047-р, и в этом перечне был поименован также и СНиП 2.07.01-89*; 2) уполномоченные органы получили право своими приказами вносить изменения в СНиПы, включённые в перечень, а изменения должны относиться к требованиям безопасности, определённым согласно 384-ФЗ; 3) Минрегион России приказом от 28.12.2010 № 820 утвердил «актуализированный» СНиП 2.07.01-89*, который фактически остался без изменений в части наличия «смесей» обязательного и необязательного. С этого момента сложилась и до настоящего времени существует парадоксальная ситуация. С одной стороны, согласно законодательству свод правил (СП) должен определять только требования безопасности. Но с другой стороны, «актуализированный» СНиП 2.07.01-89* как был, так и остаётся не очищенной «смесью», но уже в более высоком юридическом статусе – в статусе СП. То есть, положения указанного СНиПа должны по формальным основаниям безусловно выполняться как требования безопасности, которых, однако, в этом документе практически нет. Ситуация абсурдная, но она не является даже предметом озабоченности уполномоченного органа: ныне абсурд и норма отождествились.

инфраструктуры (2). То есть, естественным и необходимым образом должно возникнуть то, что ныне называется «градостроительными регламентами» (1) и «нормативами градостроительного проектирования» (2).

Таким образом, то, что единый⁹, составленный из смесей показателей и положений с различным правовым статусом градостроительный СНиП был «рассыпан» (по логике закона, но не фактически) на три области нормирования, является необходимым и неизбежным действием. Это значит, что в нынешних условиях необходимо быть трём компонентам: и техническим регламентам градостроительного проектирования (1), и градостроительным регламентам (2), и нормативам градостроительного проектирования (3).

Ныне весьма распространены ошибки, когда в правовых актах, относящихся к МНГП, содержатся указанные «смеси» без разделения правового статуса показателей и без указания их происхождения (см. приложение 3.1). Такое смешение, во-первых, неправомерно в силу причин юридических, а во-вторых, не является безобидным: оно фактически блокирует процесс становления новых технологий градостроительного проектирования, ориентированных не на смешение, но на артикуляцию различных параметрических компонентов и правовых институтов градостроительного проектирования при их взаимной координации в процессе реального градоуправления.

1.2. Каким должен быть правовой статус местных нормативов градостроительного проектирования в отношении их обязательности (необязательности)? Должна ли существовать ответственность власти за достижение (недостижение) таких нормативов к соответствующим срокам?

Природа местных нормативов градостроительного проектирования такова, что они относятся к инфраструктуре (социальной, транспортной, инженерно-технической), находящейся в сфере ответственности муниципальной власти. Уже из этого понятно, что МНГП не могут быть обязательными для всех субъектов градостроительной деятельности¹⁰ в отличие от технических регламентов безопасности и градостроительных регламентов, определяющих правовой режим использования земельных участков:

⁹ «Единый» номинально, но не фактически: см. выше указание об отсутствии целостности в градостроительном СНиПе в отношении отсутствия в нём ряда важных позиций по требованиям безопасности.

¹⁰ Широко распространена ошибка, когда в соответствующих правовых актах указывается, что МНГП «обязательны для всех субъектов градостроительной деятельности» (см. приложение 3.1).

соблюдение и тех, и других регламентов обязательно всегда и всеми субъектами градостроительной деятельности.

Что должна означать «обязательность МНГП»? Во-первых, это логикой определяемое понуждение разработчиков таких нормативов указать круг субъектов, для которых МНГП должны быть обязательными и в каких случаях (см. ниже). Во-вторых, МНГП – это определение будущего, того будущего, которое в данный момент отсутствует, значит, это нормирование траектории развития инфраструктуры из одной временной точки (из нынешней ситуации) в другую временную точку (в будущее), это признание разрыва между этими временными точками, признание инфраструктурной «недостачи» с одновременным приятием публичной властью на себя обязательств эту «недостачу» устранить, а если так, то устранить к определённом сроку при наличии соответствующих бюджетных ресурсов, которые должны быть оценены с позиции реальности их наличия, приобретения для исполнения принимаемых обязательств. Такова внутренняя логика градоуправления. Это значит, что структура, содержание и значения показателей МНГП необходимым образом должны быть встроены в систему градоуправления. То есть, МНГП не могут быть просто декларацией, за неисполнение которой «ничего не будет». «Декларативное отношение» к МНГП – это дискредитация системы градоуправления. Поэтому МНГП должны быть чётко выверены в отношении как смыслов планирования, так и ресурсообеспеченных обязательств публичной власти.

Вопрос о том, как могут (должны) обеспечиваться обязательства публичной власти в отношении МНГП, связан с вопросом о том, для кого могут (должны) быть МНГП обязательными. Как уже указывалось в разделе 1.1, местные нормативы градостроительного проектирования должны быть связаны с определением сферы бюджетной ответственности муниципалитета, а решаться этот вопрос может посредством использования комбинаций различных способов, например, следующих:

1) в МНГП определяется перечень видов объектов, территорий, создание и содержание которых муниципалитет обеспечивает непосредственно с использованием бюджетных средств муниципалитета полностью, или частично (например, детские сады, школы, поликлиники, территории общего пользования и т.п.). Определение такого перечня должно быть увязано с вопросами местного значения, исполнение которых возложено на муниципалитеты согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также с возможностями местного бюджета (существующими и прогнозируемыми). Поэтому в

силу общей логики и логики закона состав видов объектов, подлежащих нормированию, необходимым образом не может быть всеохватным, должен быть ограничен¹¹;

2) в МНГП определяется, что объекты, территории, указанные в пункте 1, в соответствующих случаях (при использовании институтов комплексного освоения свободных от застройки территорий, развития застроенных территорий) могут создаваться за счёт победителей аукционов с участием, или без участия средств бюджета (о чём указывается по результатам соответствующих расчётов в проектах договоров до проведения аукционов);

3) в МНГП указывается, что создание всех объектов, включая те, которые не определены в соответствии с пунктом 1, происходит по выбору правообладателей земельных участков в соответствии с градостроительными регламентами, содержащимися в правилах землепользования и застройки. Это, в частности, означает, что иные объекты социальной инфраструктуры, не определённые в пункте 1, создаются за счёт частных лиц с участием, или без участия бюджетных средств различных уровней. Это относится, например, к таким объектам социальной инфраструктуры как объекты торговли, банковской сферы, сферы проведения досуга, развлечений и т.п.¹²;

4) в МНГП определяется, что объекты социальной инфраструктуры регионального значения: а) создаются за счёт регионального бюджета; б) нормируются региональными нормативами градостроительного проектирования – РНГП, а при их отсутствии соответствующие показатели могут содержаться в МНГП как справочный материал для учёта в процессе градостроительного проектирования (но не как положения, утверждаемые с утверждением правового акта - МНГП)¹³; в) могут определяться путём назначения в документации по планировке территории земельных участков, свободных от прав третьих лиц, для создания условий возведения объектов инфраструктуры регионального значения (для «резервирования» соответствующих земельных участков¹⁴). Указанным способом обеспечивается комплексность планирования в части обеспечения

¹¹ «Всеохватность» нормирования – это наследство социалистического градостроительства - наследство, которое часто не осознаётся, а когда применяется, то дискредитирует систему градостроительного проектирования, превращая её в совокупность декларативных документов-обещаний, не связанных с реальной жизнью. О распространённости в нынешней практике «всеохватного» нормирования – см. следующий раздел 1.3.

¹² Распространённая ошибка «декларативных» МНГП – это включение показателей, относящихся к указанной группе объектов, за создание которых публичная власть отвечать не может, то есть, не может брать на себя бюджетных обязательств (как это происходило в дорыночный период отечественной истории). В отношении регулирования этой группы объектов у публичной власти есть иной правовой инструмент – градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки. О распространённости в нынешней практике «всеохватного» нормирования – см. следующий раздел 1.3.

¹³ См. МНГП для Перми, раздел 2.2.

¹⁴ Применительно к данному случаю слово «резервирование» используется условно, поскольку в соответствии с Земельным кодексом РФ правовой институт резервирования применяется только для случаев изъятия недвижимости для государственных, муниципальных нужд.

возможности создания объектов социальной инфраструктуры различных уровней и различного значения.

Исходя из того, что определено выше, МНГП могут стать обязательными не для «всех субъектов градостроительной деятельности», но для трёх видов субъектов и в следующих случаях:

1) для муниципалитетов - в отношении:

- тех объектов и территорий, соответствующие показатели для которых определены в МНГП для использования при подготовке, согласовании и утверждении документов градостроительного проектирования;

- земельных участков комплексного освоения и застроенных территорий развития, в отношении которых согласно договорам с победителями аукционов муниципалитет взял на себя бюджетные обязательства (часть обязательств) по созданию соответствующих объектов (например, детских садов, школ, поликлиник);

2) для победителей аукционов (на право развития застроенных территорий, а также на права аренды земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства) – в отношении:

- подготовки документации по планировке территории, что является одним из неотъемлемых обязательств по договору с муниципалитетом;

- создания объектов инженерной инфраструктуры в пределах земельного участка, территории, а также создания объектов социальной инфраструктуры (например, детских садов, школ, поликлиник) – в случаях, когда их создание в соответствии с МНГП и согласно договору определено как обязательство застройщика (победителя аукциона);

3) для лиц подготавливающих документацию по планировке территории (для планировщиков), которая перед утверждением будет проверяться уполномоченным органом муниципалитета на соответствие требованиям технических регламентов, градостроительным регламентам, а также положениям и значениям МНГП.

В отношении вопроса «должна ли существовать ответственность власти за достижение (недостижение) МНГП к соответствующим срокам?» следует отметить следующее.

Во-первых, такая ответственность за достижение МНГП к соответствующим срокам должна существовать, не может быть «безответственных» нормативов, как не может быть «безответственной власти».

Во-вторых, указанная ответственность может быть обеспечена только в том случае, когда вопросы, связанные с МНГП, встроены в технологии комплексной системы градоуправления. Условиями для формирования такой системы являются, в частности: 1)

наличие соответствующих расчётных показателей в генеральном плане (показателей, транслируемых далее в МНГП для их детализации); 2) подготовка на регулярной основе (каждые 2-3 года) плана реализации генерального плана, в составе которого (скоординированно с которым) подготавливается комплексная схема развития сетей инженерной инфраструктуры, на основе которой подготавливаются инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, а эти программы увязаны с планами проведения аукционов по предоставлению земельных участков для строительства; 3) увязка положений плана реализации генерального плана с предложениями по формированию бюджета на предстоящий год и на предстоящие три года; 4) мониторинг процесса достижения значений МНГП, на основе результатов такого мониторинга подготовка предложений о внесении изменений в план реализации генерального плана, в иные документы градостроительного проектирования.

1.3. Должны ли местные нормативы градостроительного проектирования быть всеобъемлющими, или избирательными? Должны ли такие нормативы распространяться на все территории и на все объекты без исключения, или не должны?

Получается так, что ответ на первый вопрос, обозначенный в заголовке данного раздела, уже был дан выше. Этот ответ появился «сам собой» в процессе аналитического выявления специфики МНГП в контексте других компонентов нормирования (технических регламентов безопасности и градостроительных регламентов) – специфики, состоящей в том, что МНГП ориентированы на ту инфраструктуру (социальную, транспортную, инженерно-техническую), за создание которой власть несёт ответственность, в том числе путём создания инфраструктурных объектов с использованием бюджетных средств. Уже из этого ясно, что МНГП не могут быть всеобъемлющими. Особенно это становится понятным при сопоставлении с тотальным нормированием советского периода. Предельно понятным, например, становится то, что власть не должна посредством МНГП нормировать торговые площади различных видов, площади в сфере банковских услуг, страховых услуг, гостиничных услуг и прочих подобных услуг, природа которых связана с предпринимательством – с тем, что исходно «противится нормированию» официально-обязательному.

Однако, тот факт, что неразумно нормировать указанные выше сферы услуг, совсем не означает, что власть вообще устраняется от градорегулирования в этой части, напротив: власть должна использовать другие инструменты регулирования, в данном

случае – это установление градостроительных регламентов. Тем не менее, до сих пор широко распространены попытки реанимировать практику социалистического, нерыночного периода – практику «тотального нормирования» (см. приложение 3.1¹⁵). Очевидно, что в условиях рыночной экономики такая практика «работать» не будет, но зато будет дискредитирована система градостроительного проектирования, которая, демонстрируя свою неадекватность, предлагает некие отвлечённые нормативы, которые никак не соотносятся с реалиями жизни и функционирования города в «непривычно несоциалистических» условиях рыночной экономики.

Итак, относительно объектов ответ понятен: не все объекты должны нормироваться посредством МНГП. Вопрос относительно территорий должен быть рассмотрен особо. Нормирование инфраструктуры – это по своей сути нормирование на основе связи двух составляющих: (1) того, что порождает потребность в объектах инфраструктуры, и (2) тех объектов инфраструктуры, которые должны отвечать на «запрошенную» потребность. Где «работает» эта связь в терминах нормирования? Там, где параметры этой связи относительно стабильны, что позволяет формировать будущее, исходя из сегодняшних представлений о нём. Такая относительная стабильность представлений существует применительно к жилым территориям, но её нет, например, применительно к производственным территориям, к иным территориям, будущее развитие которых зависит не столько от относительно стабильных жилищных привычек, сколько от трудно прогнозируемых, быстро меняющихся технологий производства, ведения бизнеса, динамичных трансформаций в сфере коммуникаций различных видов и проч. Что же из этого следует? То следует, что в силу логики градоуправления необходимо следующее:

- необходимо выделять территории, так называемого, «нормативного градостроительного проектирования», - территории, применительно к которым МНГП устанавливаются (территории проживания населения), и территории «ситуативного градостроительного проектирования», применительно к которым МНГП не устанавливаются (территории производственные, рекреационные);

- необходимо дифференцировать жилые территории «нормативного градостроительного проектирования» согласно особенностям «запроса» на инфраструктурные объекты, а такие особенности возникают по совокупности ряда факторов (в их текущем и будущем проявлениях), подлежащих учёту, а именно: плотность застройки, структура жилищного фонда, расположение в структуре города, характер и плотность транспортных связей и т.д.

¹⁵ Один из самых последних примеров – это МНГП для города Мурманска, которые были утверждены 03.12.2012 года. В этих МНГП нормируются, в частности: «предприятия розничной торговли», в том числе, «продовольственных товаров», «непродовольственных товаров»; «предприятия общественного питания»; «отделения банков»; «отделения и филиал Сбербанка»; «гостиницы» и проч.

Результатом такой дифференциации должны быть определения с фиксацией границ типов городских сред, в отношении которых устанавливается связь посредством различных показателей между параметрами застройки, с одной стороны, и параметрами инфраструктуры, «прилаженной» к параметрам застройки, с другой стороны¹⁶.

Таковы общие логические контуры градостроительного нормирования применительно к городским территориям – контуры, которые должны через соответствующие аналитические проработки воплощаться в проектах МНГП, которые в силу указанных обстоятельств необходимым образом должны становиться индивидуальными для каждого города документами, но не унифицированными «под общую копиру социалистического планирования» документами, большое количество которых уже принято, принимается и подготавливается для различных городов России.

1.4. Должны ли местные нормативы градостроительного проектирования быть дифференцированными применительно к различным территориям? Если «да», то какими должны быть принципы такой дифференциации? Какие виды показателей в составе МНГП должны стать объектом дифференциации?

С учётом положений предшествующего раздела должна стать понятной необходимость дифференциации МНГП применительно к различным видам «территорий нормативного проектирования» (но не всем территориям). Далее необходимо продвинуться в понимании следующего: на основе каких принципов и как такую дифференциацию проводить (?), какие показатели следует дифференцировать, а какие нет?

Уже в начале осмысления вопроса о принципах дифференциации с логической неизбежностью является положение, согласно которому такие принципы не из самого нормирования проистекают, но из более широкого контекста – из основ градостроительного проектирования и градоуправления в целом. Поэтому придётся искомые принципы предъявить именно в таком контексте.

Принцип 1. Необходимо выделять два вида территорий – «территории нормативного градопроектирования» и «территории ситуативного градопроектирования» (см. раздел 1.3.)¹⁷.

¹⁶ Должна учитываться и обратная связь: «инфраструктура - застройка».

¹⁷ Очевидно, что речь идёт о степени «нормированности», поскольку любое проектирование всегда является ситуативным в большей, или меньшей степени (как, собственно, и ситуативное проектирование содержит в себе элементы нормированности). И это понятно: сам человек – это проявление некоторой «нормированности» - нормы.

Принцип 2. Дифференциация должна происходить не посредством подготовки МНГП, но до начала такой подготовки – в процессе подготовки генерального плана, или предложений о внесении изменений в генеральный план, поскольку дифференциация – это всегда результат моделирования параметров города (урбанизированной территории).

Принцип 3. Дифференциация не может быть «рисованной», но должна быть параметризованной – должна выполняться на основе показателей параметрической модели города¹⁸. С помощью моделирования должен быть предложен некий оптимальный вариант (или оптимальная область вариантов) как результат выбора, произведённого по совокупности разнообразных критериев, ранжированных по значимости.

Принцип 4. Результаты дифференциации территорий как некоторые виды городских сред, специально обозначенных для их предстоящего формирования (посредством строительства, реконструкции, преобразований), должны быть закреплены в схеме функционального зонирования генерального плана.

Принцип 5. Закрепление параметризованного функционального зонирования генерального плана в двух документах: и в правилах землепользования и застройки, и в МНГП. В частности, должны быть закреплены цепочки параметрических связей-переходов от «территорий нормативного градостроительного проектирования» к территориальным зонам правил землепользования и застройки: 1) объёмы застройки → структура жилищного фонда (воздействие на формирование в нужном направлении такой структуры через градостроительные регламенты); 2) объёмы застройки → количество проживающего населения (определяемого через структуру жилищного фонда и структуру домохозяйств); 3) объёмы застройки → количество проживающего населения → объекты социальной инфраструктуры (минимальный набор, «прилаженный» к специфике территории, выраженной в параметрах) → доступность объектов социальной инфраструктуры, их параметры, предопределяемые «контекстом окружения».

Принцип 6. Фиксация в МНГП положения о том, что технические задания к подготовке документации по планировке территорий должны быть результатом моделирования (выполняемого на основе функционирующей в постоянном режиме

¹⁸ Этому понятию даётся специальное определение, например, в тексте утверждённого Генерального плана города Перми следующим образом: «**параметрическая модель города Перми** - модельный комплекс данных, построенный на вычислительных связях показателей Генерального плана, показателей статистики, иных показателей. Параметрическая модель включается в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности города Перми и может быть использована для целей моделирования сценариев развития при подготовке документов территориального планирования и иных видов планирования для отслеживания (мониторинга) процесса и результатов реализации документов планирования, а также в иных целях управления развитием города Перми».

параметрической модели города), в том числе, моделирования процесса оптимизации сети объектов социальной инфраструктуры.

Принцип 7. Закрепление двухуровневой системы показателей, относящихся к МНГП и являющихся МНГП¹⁹, а именно:

1) уровень генерального плана: а) базовые показатели (процент детей, посещающих детские сады, школы; показатели посещаемости поликлиник и проч.); б) расчётные показатели – плотность распределения застройки и распределения населения по различным «территориям нормативного градостроительного проектирования»;

2) уровень МНГП:

а) площадь земельных участков, приходящаяся на одного посетителя, дифференцированная по различным «территориям нормативного градостроительного проектирования» (применительно к детским садам, школам, поликлиникам, озеленённым территориям общего пользования различных видов);

б) максимальная удалённость от мест проживания (или время доступности) детских садов, школ, поликлиник, озеленённых территорий общего пользования;

в) положения-показатели МНГП, применительно к соответствующим территориям, для которых не выдерживаются соответствующие значения МНГП, определяющие необходимость проведения соответствующих мероприятий по компенсации недостатка услуг социальной сферы (например, путём организации подвоза учеников за счёт бюджета, аренды за счёт бюджета помещений для предоставления недостающих социальных услуг, выполнения иных мероприятий).

Последний седьмой принцип фактически ответил на вопрос: какие виды показателей в составе МНГП должны стать объектом дифференциации? С позиции представления о рациональной встроенности МНГП в общую систему градостроительного управления можно уточнить уже данный ответ следующими положениями:

1) как правило, не должны нормативы градостроительного проектирования (ни местные, ни тем более региональные) определять показатели плотности застройки, поскольку МНГП должны быть увязаны с генеральным планом, а плотность застройки - это предмет генерального плана, из которого соответствующие показатели особым образом трансформируются в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки. Однако, можно допустить наличие в МНГП показателей плотности застройки (наряду с наличием таких показателей в генеральном плане), но только в том случае, когда не установлены в генеральном плане в качестве соответствующих функциональных зон

¹⁹ Пример системы двухуровневых показателей – см. раздел 2.2 об особенностях системы градостроительного нормирования в городе Перми.

«территории нормативного градостроительного проектирования» со своими границами, что и порождает необходимость границы таких территорий установить именно в МНГП, а применительно к ним установить показатели плотности застройки (увязанные с соответствующими показателями генерального плана, но уточняющие, корректирующие эти показатели применительно к указанным территориям, специально выделенным для выполнения последующих стадий градостроительного проектирования, но уже с использованием МНГП). Описанная ситуация характеризует, в частности, особенности подготовки МНГП в городе Хабаровск (см. раздел 2.1);

2) дифференцированные показатели МНГП должны воспроизводить морфологию города в части размерности объектов социального обслуживания, соотнесённую с морфологией окружающей застройки. Вот почему возникает необходимость быть в составе МНГП показателям площади земельных участков, приходящейся на одного посетителя, - показателям, дифференцированным по различным «территориям нормативного градостроительного проектирования» (применительно к детским садам, школам, поликлиникам, озеленённым территориям общего пользования различных видов). Из этого проистекает простая, но до сих пор тяжело воспринимаемая планировщиками «вещь»: в зависимости от расположения в городе» детские сады и школы, другие объекты социальной инфраструктуры должны быть по-разному устроенными пространственно (в части дифференцированного «расходования» всегда недостаточной городской территории).

Итак, одно из главных положений состоит в том, что дифференцированные показатели МНГП должны воспроизводить морфологию города. Если этого не происходит, то имеет место неадекватная унификация, которая может принести вред развитию и функционированию города, качеству его среды.

Седьмой принцип может использоваться как своего рода критерий для оценки правильности (неправильности) выбранных позиций в отношении нормативов градостроительного проектирования. Например, можно спросить: оправданным ли является предложение по дифференциации посредством региональных нормативов градостроительного проектирования этажности застройки? Опираясь на указанный принцип, можно с уверенностью сказать – нет, такое предложение не является оправданным. Более того, есть твердые основания утверждать, что такая дифференциация: а) противоречит требованиям федерального законодательства (в части неправомерного вхождения региональной власти в сферу полномочий органов местного самоуправления по территориальному планированию и градостроительному зонированию); б) губительно отразится на развитии территорий, поскольку основывается на позиции «априорного»

нормирования, или «проектирования без проектирования», когда отвлечённые от реалий конкретных мест представления начинают диктовать содержание ещё не выполненного, но только предстоящего градостроительного проектирования, дискредитируя и фактически упраздняя его.

Показательным является то, что практически нигде в городах России не производится дифференциация территорий с позиции выделения различных типов городских сред и закрепления таких различий посредством дифференцированных значений МНГП применительно к выделенным территориям (см. приложение 3.1). Однако, всё же имеются редкие исключения, в число которых входят далее рассматриваемые МНГП для Хабаровска и Перми (см. раздел 2).

Чем объяснить указанный факт? По нашему мнению на то имеются свои причины, характеризующие особенности нынешнего периода: 1) отсутствие выраженного спроса со стороны населения на качественную городскую среду; 2) отсутствие у администраций потребности в выстраивании эффективной системы градоуправления в сочетании с недостатком компетенций в этой области; 2) недостаток профессиональных и ответственных планировщиков, проявлением чего является доминирование технологий социалистического унифицирующего проектирования, воплощаемых в добросовестном переписывании переживших своё время СНиПов и предъявлении их в качестве современных местных нормативов градостроительного проектирования.

1.5. Какой должна быть последовательность подготовки местных нормативов градостроительного проектирования? Подготовка каких документов должны быть адресованы такие нормативы?

С позиции рациональной организации системы градоуправления МНГП должны подготавливаться после генерального плана – после того, как посредством генерального плана с использованием параметрической модели будет подготовлена схема функционального зонирования, представляющая в сбалансированном и параметризованном виде все компоненты развития города.

Почему ставится под сомнение то очевидное положение, что МНГП должны быть предназначены для подготовки каких-то документов? Потому, что такое сомнение фактически предъявлено (скорее по умолчанию, или в силу отсутствия должной ясности) в проекте региональных нормативов градостроительного проектирования для Москвы²⁰, где говорится о проектировании многого - различных градостроительных подсистем

²⁰ См. приложение 3.2.

(функционально-планировочных образований, объектов социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, инженерно-технической инфраструктуры и т.д.), но не говорится о подготовке документов градостроительного проектирования, посредством которых эти подсистемы организуются в комплексном виде – в сочетании с иными подсистемами.

Указанное сомнение должно быть упразднено и должно быть заявлено чётко и однозначно: МНГП предназначены для подготовки документов градостроительного проектирования. Каких? Технических заданий на подготовку документации по планировке территории, а также самой такой документации.

1.6. Какая структура местных нормативов градостроительного проектирования может считаться рациональной? Ответы на какие вопросы должны давать такие нормативы?

Рациональная структура правового акта о местных нормативах градостроительного проектирования определяется содержательными позициями, которым необходимо быть в таком акте. Позиции – это суть вопросы, ответы на которые должны давать МНГП, а вопросы эти изложены в предшествующих разделах настоящего текста. Поэтому сведём воедино все эти вопросы в виде положений, которые и должны составить основу структуры МНГП²¹.

Общие положения, определяющие: правовой статус МНГП в их соотношении с техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами; субъектов градостроительной деятельности, для которых МНГП являются обязательными, а также случаи, при которых такие нормативы являются обязательными; виды документов, при подготовке которых надлежит использовать МНГП; другие положения.

Положения об установлении территорий, на которые распространяются МНГП («территории нормативного градопроектирования») и территории, на которые не распространяются МНГП («территории ситуативного градопроектирования»). Положения о дифференциации на различные виды «территорий нормативного градопроектирования» с закреплением этих положений в виде схемы в составе МНГП, либо в виде ссылки на схему функционального зонирования генерального плана, где такая дифференциация зафиксирована (см. разделы 2.1 и 2.2).

²¹ Ниже даётся лишь перечень соответствующих положений, но не сама структура правового акта, которая может формироваться различным образом с использованием поименованных положений.

Положения, предъявляющие дифференцированные значения показателей применительно к различным видам «территорий нормативного градостроительного проектирования» и применительно к различным видам объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической (см. разделы 2.1 и 2.2).

Положения, определяющие, уточняющие порядок использования МНГП – правила градостроительного проектирования (при необходимости – см. раздел 2.2).

Положения иные, например: информация о показателях, относящихся к объектам регионального значения; информация о реквизитах технических регламентов безопасности, подлежащих соблюдению при градостроительном проектировании, иные положения.

2. Особенности местных нормативов градостроительного проектирования, принятых в Перми и Хабаровске, в сопоставлении с такими же нормативами и их проектами в некоторых иных городах

2.1. Отличительные особенности местных нормативов градостроительного проектирования в Перми и Хабаровске

Главные особенности МНГП Перми и Хабаровска, отличающие их от абсолютного большинства подобных нормативов состоят в утверждении принципа дифференциации городских сред, которые выявлены и закреплены в результате анализа и моделирования на основе параметрической модели города. Эти особенности могут быть обозначены тремя основными положениями:

1) нормирование не должно быть тотальным - не все территории подпадают под нормирование: отделены «территории нормативного градостроительного проектирования» от «территорий ситуативного градостроительного проектирования»;

2) в пределах «территорий нормативного градостроительного проектирования» выделено несколько видов таких территорий, то есть, произведена дифференциация городских сред по совокупности различных факторов. Такая дифференциация зафиксирована на соответствующих схемах (см. рис. 1 и рис 2.);

3) применительно к различным видам «территорий нормативного градостроительного проектирования» установлены дифференцированные значения показателей МНГП.

Ниже представлены примеры такой дифференциации – фрагменты некоторых таблиц из МНГП Хабаровска.

Таблица 8 (МНГП Хабаровска - фрагмент)

Значения минимальных расчетных показателей в отношении структурной организации и плотности территорий нормирования

Наименование показателя, единицы измерения показателя	Значение показателя для вида ТН (территории нормирования)						
	ТН № 1	ТН № 2	ТН № 3	ТН № 4	ТН № 5	ТН № 6	ТН № 7
Количество квадратных метров озеленённых территорий общего пользования в пределах ТН, приходящихся на одного жителя	6,5	3,8	4,4	6	10	14	16

Таблица 9 (МНГП Хабаровска - фрагмент)

Значения минимальных расчетных показателей в границах территорий нормирования в отношении сети образовательных дошкольных учреждений

Наименование показателя, единицы измерения показателя	Значение показателя для вида ТН (территории нормирования)						
	ТН № 1	ТН № 2	ТН № 3	ТН № 4	ТН № 5	ТН № 6	ТН № 7
Территория земельного участка образовательного дошкольного учреждения (квадратных метров на одного ребёнка, посещающего учреждение)	30	35	35	40	40	40	40
Удалённость образовательных дошкольных учреждений от мест проживания в метрах	500	450	450	450	500	550	600

Таблица 10 (МНГП Хабаровска - фрагмент)

Значения минимальных расчетных показателей в границах территорий нормирования в отношении сети общеобразовательных учреждений

Наименование показателя, единицы измерения показателя	Значение показателя для вида ТН (территории нормирования)						
	ТН № 1	ТН № 2	ТН № 3	ТН № 4	ТН № 5	ТН № 6	ТН № 7
Территория земельного участка общеобразовательного учреждения (квадратных метров на одного учащегося)	14	15	15	18	18	18	18
Удалённость общеобразовательных учреждений от мест проживания в метрах	600	500	500	500	600	600	700

Таблица 11 (МНГП Хабаровска - фрагмент)

Значения минимальных расчетных показателей в границах территорий нормирования в
отношении сети поликлиник

Наименование показателя, единица измерения показателя	Значение показателя для вида ТН (территории нормирования)						
	ТН №	ТН №	ТН	ТН	ТН №	ТН №	ТН №
	1	2	№ 3	№ 4	5	6	7
Территория земельных участков поликлиник - квадратных метров на сто посещений в смену	1000	1000	1000	1200	1200	1200	1200
Удалённость поликлиник от мест проживания в метрах	650	550	550	550	650	650	750

Таблица 12 (МНГП Хабаровска - фрагмент)

Значения минимальных расчетных показателей в границах территорий нормирования в
отношении сети автомобильных стоянок

Наименование показателя, единицы измерения показателя	Значение показателя для вида ТН (территории нормирования)						
	ТН №	ТН №	ТН	ТН	ТН №	ТН №	ТН №
	1	2	№ 3	№ 4	5	6	7
Количество индивидуальных легковых автомобилей (далее - ИЛА) на тысячу жителей	400	400	400	400	400	400	400
Приходящееся на одного жителя средневзвешенное количество квадратных метров площади земельных участков, отдельно расположенных в пределах ТН для мест хранения ИЛА	6,5	5,2	5,2	5,6	6,9	8,4	11,0

Таблица 13 (МНГП Хабаровска - фрагмент)

Значения минимальных расчетных показателей в границах территорий нормирования в
отношении сети объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры²²

Наименование показателя, единицы измерения показателя	Значение показателя для вида ТН						
	ТН №	ТН №	ТН №	ТН №	ТН №	ТН №	ТН №
	1	2	3	4	5	6	7
1. Удельный суточный расход воды, тыс. куб.м/сут./га	67,4	129,8	123,4	117,8	71,1	34,5	23,8
2. Удельный суточный объем стоков принимаемый в системы водоотведения, тыс. куб.м/сут./га	67,9	130,7	124,3	118,6	71,6	34,7	23,9

²² Следует обратить внимание на важную особенность. Поскольку установлены показатели, относящиеся к структуре и объемам застройки применительно к отдельным территориям, то возникла возможность определить удельные показатели инженерно-технических ресурсов, приведённые к единице территории – к одному гектару. Аналогичная таблица, но с показателями, приведёнными к соответствующим видам территорий в целом, содержится в Генеральном плане Перми (см. ниже таблицу 3 в отношении Перми).

3. Удельная тепловая нагрузка тыс. Гкал/час/га	1,03	1,27	1,05	0,90	0,53	0,31	0,28
4. Удельная электрическая нагрузка, тыс. кВт/га	103,7	239,6	265,3	241,0	137,8	75,2	57,0
5. Удельный часовой расход газа, куб.м/час./га	9,2	15,3	15,1	18,8	17,6	14,1	30,6

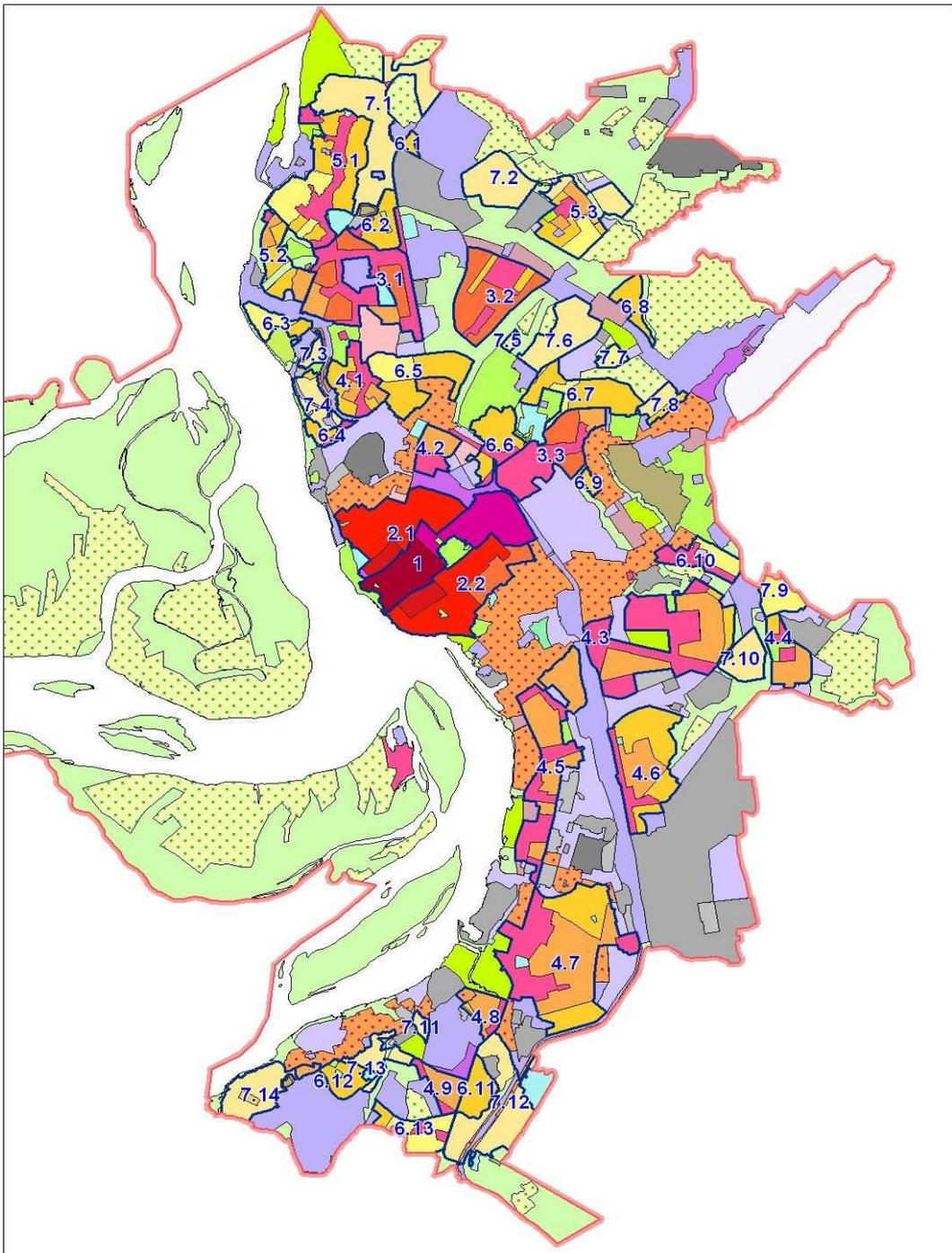


Рис. 1. Хабаровск - Схема территорий нормирования, включённая в состав правового акта о местных нормативах градостроительного проектирования в городе Хабаровске (цифры обозначают номера видов территорий нормирования – «территорий нормативного градостроительного проектирования»)

2.2. Фрагменты из местных нормативов градостроительного проектирования в Перми

Помимо уже указанных в предшествующем разделе особенностей следует отметить ещё три характерные особенности МНГП Перми:

1) закреплены два уровня взаимосвязанных показателей – показателей генерального плана и показателей МНГП (см. представленную ниже взаимосвязь показателей из таблиц обоих документов);

2) введены развёрнутые «положения об обеспечении согласованности показателей градостроительного проектирования»²³;

3) закреплено разделение между нормируемыми посредством МНГП социальными объектами в сфере бюджетной ответственности муниципалитета и социальными объектами регионального значения, по которым приводится справочная информация²⁴.

Далее приведены фрагменты, характеризующие два уровня взаимосвязанных показателей – показателей генерального плана и показателей МНГП. В рамках выполнения этой задачи осуществлена «привязка» показателей генерального плана и МНГП к, так называемым, «стандартным территориям нормирования»²⁵. Границы таких

²³ Фрагменты определений из МНГП Перми:

Положения об обеспечении согласованности показателей градостроительного проектирования - раздел МНГП, содержащий положения о градостроительном проектировании, **положения о планировочной организации территории** города Перми и положения о планировочных действиях в отношении земельных участков, не соответствующих требованиям законодательства.

Положения о планировочной организации территории – содержащиеся в МНГП положения в виде показателей и описания принципов планировки территории, используемые для определения параметров и характеристик применительно к: схемам организации городского пространства (**схемам застройки**), элементам планировочной структуры (кварталам, улично-дорожной сети, озеленённым территориям общего пользования); размещению и способам прокладки инженерных коммуникаций; застройке зон с особыми условиями использования территорий. Указанные показатели и принципы используются для подготовки отдельных нормативных правовых актов органов местного самоуправления города Перми, в том числе для подготовки предложений о внесении соответствующих изменений в Правила землепользования и застройки.

Схема застройки - размещение объектов капитального строительства и определение их расположения в квартале по отношению к красным линиям. Положение о применении схем застройки, в том числе с использованием графических отображений, применительно к различным градостроительным условиям определяются в главе 6 («Положения о планировочной организации территории») настоящего нормативного правового акта.

²⁴ «Дополнительные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (далее - дополнительные расчетные показатели градостроительного проектирования, дополнительные расчетные показатели, ДРП) – индикативные (справочные) показатели в составе МНГП, которые используются (учитываются) в деятельности функциональных органов администрации города Перми при обеспечении условий для комплексного градостроительного проектирования, в том числе при осуществлении градостроительного моделирования для определения условий подготовки документации по планировке территории, при формировании политики социально-экономического развития города Перми».

²⁵ **Стандартные территории нормирования (СТН)** – территории, в отношении которых настоящим нормативным правовым актом установлены соответствующие нормативы градостроительного проектирования, - территории, определённые в пункте 24 части 1 главы 2 Генерального плана города

территорий фактически являются границами соответствующих функциональных зон жилого назначения и утверждены в составе генерального плана. На рисунке 2 указаны границы «стандартных территорий нормирования» в городе Перми.

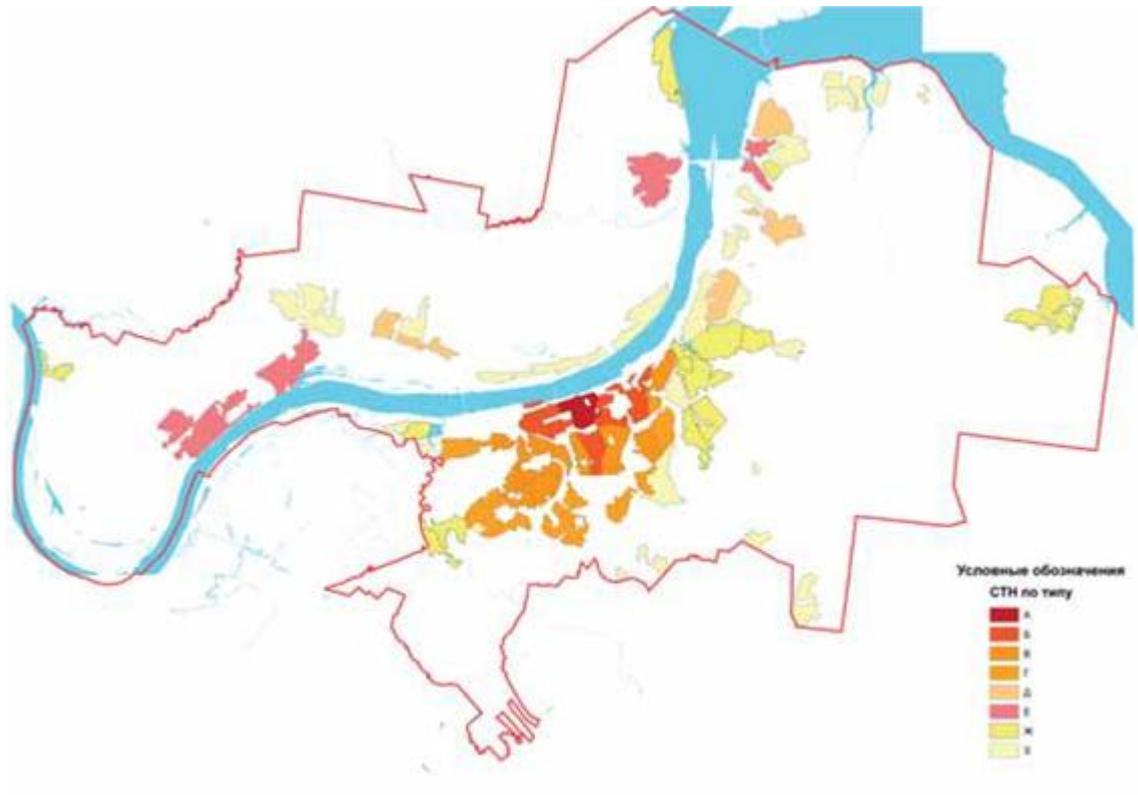


Рис. 2. Пермь. Стандартные территории нормирования, утверждённые в составе карты функционального зонирования генерального плана города Перми.

Ниже представлены для сопоставления фрагменты таблиц генерального плана города Перми, а также МНГП, показывающие дифференциацию соответствующих показателей, соотнесённую с различными видами «стандартных территорий нормирования» (см. рис. 2).

Таблица 2 (Пермь – Генеральный план)

Номера и наименования показателей	Ед.изм.	Значения показателей для видов функциональных зон							
		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1. Соотношение элементов территории:									
1.1 площадь брутто	%	100	100	100	100	100	100	100	100
1.2 доля площади нетто	%	67	64	63	62	62	65	65	68
1.3 доля площади улиц в красных линиях от площади СТН и ТСП брутто	%	21	20	20	20	20	20	20	20
1.4 доля озелененных территорий общего пользования по отношению к площади СТН брутто	%	3	7	7	6	10	8	5	3
1.5 доля площади земельных участков детских садов и общеобразовательных школ по отношению к площади СТН брутто	%	9	9	10	12	8	7	10	9
2. Максимальная плотность застройки всех видов	кв.м (площадь брутто застроек и всех видов) на 1 га площади нетто функциональных зон	25000	20000	14000	9000	5000	7000	2000	2000
3. Максимальная плотность жилой застройки	количество жилых единиц на 1 га площади нетто СТН	150	160	125	100	50	70	20	15
4. Максимальный процент застройки территорий нетто для функциональных зон	%	55	55	50	45	35	50	25	25
5. Показатели плотности улично-дорожной сети - предельная площадь кварталов	га	0,5-2,0	0,5-2,0	0,5-2,0	0,5-4,0	0,5-2,0	0,5-2,0	0,5-1,0	0,5-1,0

Таблица 3 (Пермь – Генеральный план)

Номера и наименование показателей	Ед.изм.	Значения показателей для видов функциональных зон ²⁶								
		по СТН в целом	СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1. Суточный расход воды на хозяйственно-питьевые нужды населения	тыс.куб. м	207,4	5,44	28,3	56,9	58,2	13,8	30,9	9,5	4,4
2. Объем годового потребления воды на хозяйственно-питьевые нужды населения	млн.куб. м	74,4	1,9	10,2	20,5	20,9	5,0	11,1	3,4	1,6
3. Суточный объем стоков, принимаемый в систему хозяйственно-фекальной канализации	тыс.куб. м	197,1	5,1	26,9	54,0	55,2	13,1	29,4	9,0	4,2
4. Годовой объем сточных вод в системе хозяйственно-фекальной канализации	млн.куб. м	70,9	1,8	9,7	19,4	19,9	5,7	10,6	3,3	1,5
5. Объем годового потребления газа населением для целей пищевого приготовления	млн.куб. м	70,7	1,7	9,0	18,0	18,4	5,3	13,0	3,5	1,8
6. Тепловая нагрузка	тыс.Гкал/ч	2114,6	148,7	355,0	573,5	453,1	120,1	351,0	75,6	37,5
7. Электрическая нагрузка	МВт	857,5	66,3	133,6	211,2	141,9	64,7	115,8	59,5	64,6

Таблица 10 (Пермь – Генеральный план)

Номера и наименования показателей	Ед.изм	Значения показателей для видов функциональных зон							
		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1. Площадь земельных участков отдельно стоящих объектов дошкольных образовательных учреждений на одно место	кв.м	30	35	40	45	45	45	45	45
2. Площадь земельных участков объектов муниципальных учреждений среднего (полного) общего образования на одного учащегося	кв.м	10	14	25	29	29	29	29	29
3. Площадь озелененных территорий общего пользования в пределах СТН	кв.м/чел.	3	3	3	3	5	5	5	5
4. Площадь озелененных территорий общего пользования за пределами СТН в пешеходной доступности не более 400 метров от объекта озеленения	кв.м/чел.	22	15	7	6	8	11	15	15
5. Зона доступности общественного транспорта	м	250	250	250	250	400	400	600	600

Таблица № 1 (Пермь - МНГП)

Наименование показателей	Ед. изм.	Значение показателей для видов функциональных зон
--------------------------	----------	---

²⁶ Следует обратить внимание на важную особенность. Поскольку установлены показатели, относящиеся к структуре и объемам застройки применительно к отдельным территориям, то возникла возможность определить удельные показатели инженерно-технических ресурсов, приведенные к соответствующим видам территорий в целом. Аналогичная таблица, но с показателями, приведенными к одному гектару таких территорий, содержится в МНГП Хабаровска (см. выше таблицу 13 в отношении Хабаровска).

		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Площадь земельных участков отдельно стоящих объектов дошкольных образовательных учреждений на одно место ²⁷	м ²	30	35	35	35	35	35	35	35
2. Площадь земельных участков объектов муниципальных учреждений среднего (полного) общего образования на одного учащегося	м ²	10	14	25	29	29	29	29	29

Таблица № 2 (Пермь - МНГП)

Наименование показателей	Ед. изм.	Значение показателей для видов функциональных зон							
		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Радиусы зон доступности остановок общественного транспорта	м	250	250	250	250	400	400	600	600

Таблица № 3 (Пермь - МНГП)

Наименование показателей	Ед. изм.	Значение показателей для видов функциональных зон							
		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Доля площади, не застроенной территории квартала	%	25	25	30	40	55	65	65	65

²⁷ Следует обратить внимание, что значения данного показателя уточнены по сравнению с соответствующими значениями, представленными в таблице 10 Генерального плана города Перми. Как должен быть расценен такой факт «расхождений»? Оценка должна относиться и к технологической, и к правовой стороне дела. Технологическая сторона: необходимым и неизбежным (то есть, нормальным) является такое положение дел, когда градостроительное проектирование преемственно продолжается, переходя из одного документа в последующий, где ранее принятые решения уточняются, детализируются. Правовая сторона дела: решения генерального плана – это основа для подготовки МНГП; факт возникновения различия в значениях указанного выше показателя означает, что должно применяться значение МНГП как правового акта, регламентирующего значения соответствующих нормативов (при подготовке которых использовались показатели генерального плана, в последующем уточнённые).

В отношении показателей, приведённых ниже в таблицах 20, 23, 24 МНГП Перми, следует обратить внимание на следующее. Эти показатели:

1) устанавливаются как задание администрации самой себе для обеспечения процесса их перевода (прямым, или косвенным образом) в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки;

2) устанавливаются как показатели, подлежащие учёту при подготовке документации по планировке территории победителями аукционов по развитию застроенных территорий и комплексному освоению свободных от застройки территорий (посредством включения показателей в соответствующие договоры в виде технических заданий на подготовку указанной документации).

Таким способом обеспечивается преемственность в процессе реализации решений в ранее принятых документах (в данном случае в МНГП) путём их перевода, трансформации в последующие документы, принимаемые на основе и с учётом ранее принятых документов.

Таблица № 4 (Пермь - МНГП)

Наименование показателей	Ед. изм.	Значение показателей для видов функциональных зон							
		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Параметр обеспеченности - количество автомобилей на квартиру	ед.	0,30	0,30	0,40	0,70	1,00	0,70	1,00	1,00

Таблица № 5 (Пермь - МНГП)

Наименование показателей	Ед. изм.	Значение показателей для видов функциональных зон							
		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Средний размер домохозяйства	чел	1,70	2,37	2,72	2,97	3,03	2,89	3,67	2,87

Таблица № 6 (Пермь - МНГП)

Наименование показателей	Ед. изм.	Значение показателей для видов функциональных зон							
		СТН-А	СТН-Б	СТН-В	СТН-Г	СТН-Д	СТН-Е	СТН-Ж	СТН-И
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Средний размер квартир нового (планируемого) жилищного фонда	кв.м.	65	70	75	80	85	100	100	70
Средний размер квартир существующего жилищного фонда	кв.м.	63	54	50	51	50	49	48	43

3. Приложения

3.1. Таблица сопоставления МНГП в различных городах

с позиций (а) обязательности нормативов для всех субъектов без исключения; б) наличия/отсутствия дифференциации городских сред; в) наличия «смесей» различных по правовому статусу показателей; г) неправомерного нормирования объектов, в отношении которых у муниципалитетов нет расходных полномочий)

Следует обратить внимание на то, что из 15-ти представленных в данной таблице городов только в Хабаровске и Перми имеются схемы дифференциации городских территорий (городских сред) и для таких территорий имеются дифференцированные значения нормативов.

Город	Год принятия	Название и реквизиты документа	Наличие положений об обязательности МНГП для всех без исключения субъектов градостроительной деятельности	Наличие схемы дифференциации территорий (городских сред) и дифференцированных нормативов для таких территорий	Наличие «смесей» - пересечений с техническими регламентами безопасности	Наличие нормирования даже тех объектов, в отношении которых отсутствуют бюджетные полномочия
Советская гавань	2008	Постановление Главы Администрации муниципального образования городское поселение "Город Советская Гавань" Хабаровского края от 18 января 2008 г. N 1 "О местных нормативах градостроительного проектирования на территории города Советская Гавань"	Да	Нет	Да	Нет

Кемерово	2007	Постановление Кемеровского городского Совета народных депутатов от 16 августа 2007 г. N 165 "О местных нормативах градостроительного проектирования на территории города Кемерово" (четвертый созыв девятнадцатое (чрезвычайное) заседание) (с изменениями от 26 июня 2009 г.)	Да	Нет	Да	Нет
Тихорецк	2007	Решение Совета муниципального образования город Тихорецк от 27 декабря 2007 г. N 672(п.33) "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования на территории муниципального образования город Тихорецк"	Да	Нет	Да	Да (объекты туризма, развлекательные учреждения, предприятия торговли)
Томск	2011	Постановление Администрации г. Томска от 24 января 2011 г. N 37 "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования "Город Томск"	Нет	Нет	Да	Да (объекты туризма и торговли, развлечения)
Новосибирск	2007	Постановление Мэра г. Новосибирска от 23 июля 2007 г. N 563-а "Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования города Новосибирска" (с изменениями от 7 октября 2008 г., 31 декабря 2010 г.)	Да	Нет	Да	Да
Улан-Удэ	2008	Постановление Администрации г. Улан-Удэ от 31 декабря 2008 г. N 653 "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа "город Улан-Удэ" (с изменениями от 9 декабря 2010 г.)	Да	Нет	Да	Да (объекты туризма и торговли, развлечения)
Липецк	2008	Постановление Главы г. Липецка от 20 октября 2008 г. N 2593 "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования города Липецка" (с изменениями от 5 октября 2009 г.)	Нет (формулировка: МНГП учитываются)	Нет	Да	Да (Предприятия торговли, общественного питания и бытового

		г., 23 ноября 2010 г.)				обслуживания. Розничные рынки. Банки)
Воронеж	2010	Постановление Администрации городского округа город Воронеж от 26 июля 2010 г. N 650 "Об утверждении местного норматива градостроительного проектирования "Планировка жилых, общественно-деловых и рекреационных зон городского округа город Воронеж	Да	Нет	Да	Да (объекты общественного питания, торговли, туризма и т. п.)
Орск	2008	Решение Орского городского Совета депутатов Оренбургской области от 6 марта 2008 г. N 33-521 "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования городского округа "Город Орск"	Да («2. Местные нормативы градостроительного проектирования применяются ко вновь строящимся объектам»)	Нет	Да	Да (объекты сферы развлечений, торговли, общественного питания и т. п.)
Балаково	2010	Решение Совета муниципального образования г. Балаково Балаковского муниципального района Саратовской области от 24 сентября 2010 г. N 210 "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования в муниципальном образовании город Балаково"	Да	Частично (выделяются разные нормативы для центральных районов и районов массовой типовой застройки 1950-1970 годов)	Да	Да (банки, отделения связи, предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания)
Саранск	2008	Решение Совета депутатов городского округа Саранск от 28 октября 2008 г. N 193 "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа Саранск" (с изменениями от 24 декабря 2010 г.)	Да	Частично (выделяются 3 зоны различной степени градостроительной ценности территории: высокая, средняя, низкая)	Да	Да (предприятия торговли, культуры, туризма и т. п.)
Оренбург	2010	Решение Оренбургского городского Совета от 19 августа 2010 г. N 1165 "Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования "город Оренбург"	Да	Частично (в соответствии с функциональным зонированием)	Да	Да
Хабаровск	2011	Постановление Администрации города	Нет	Да	Нет	Да (дискотеки,

		Хабаровска от 31 марта 2011 г. N 875 "Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа "Город Хабаровск"				кинотетары, клубы)
Пермь	2012	Постановление Администрации г. Перми от 26.12.2012 № 104-П, опубликовано в Официальном бюллетене органов МСУ г. Перми № 96 том 3 от 28.12.2012.	Нет	Да	Нет	Нет (наличие справочной информации)
Мурманск	2012	Решение Совета депутатов города Мурманска от 03.12.2012 № 55-750	Да	Нет	Да	Да

