Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет   
«Высшая школа экономики»

###### Факультет «Государственного и муниципального управления»

**Кафедра экономики города и муниципального управления**

###### ДИССЕРТАЦИЯ НА СОИСКАНИЕ СТЕПЕНИ МАГИСТРА

###### ПО НАПРАВЛЕНИЮ

###### «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

На тему «Подходы к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах»

Студент группы № 761

Мингазутдинова Лилия Ильдусовна

Научный руководитель:

Кандидат архитектуры,

Доцент

Трутнев Эдуард Константинович

Рецензент:

Кандидат экон. наук,

Доцент

Сафарова Мария

Динаровна

Москва, 2013

Содержание:

|  |  |
| --- | --- |
| Ведение | 3 |
| 1. НОРМАТИВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ | 8 |
| * 1. Управление развитием урбанизированными территориями, градостроительное проектирование и градостроительное нормирование | 8 |
| 1.2. Компоненты нормирования объектов градостроительной деятельности | 17 |
| 1.3. Нормативы градостроительного проектирования: понятие, виды, область применения | 27 |
| 2. АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К РАЗРАБОТКЕ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ | 36 |
| 2.1. Характеристика различных подходов к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах | 36 |
| 2.2. Специфика региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, их взаимосвязь в процессе управления развитием территорий с использованием института современного территориального градостроительного проектирования | 55 |
| 2.3. Основные положения логической модели разработки нормативов градостроительного проектирования | 62 |
| 3. ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ МЕСТНЫХ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ | 72 |
| 3.1. Принципы формирования местных нормативов градостроительного проектирования | 72 |
| 3.2. Рекомендации по разработке местных нормативов градостроительного проектирования в российских городах | 74 |
| Заключение | 84 |
| Библиографический список | 87 |
| Приложения | 93 |

**Введение**

Стремительное развитие городов привело к тому, что на сегодняшний день можно отметить существующую конкуренцию между городами как на международном, национальном, так на региональном уровнях. Победителями в такой конкуренции могут стать те города, в которых, помимо прочих факторов, сложилась развитая система управления градостроительным развитием.

Процессы градостроительного развития имеют закономерности, могут управляться и поэтому не должны проходить стихийно. В естественно-исторических процессах градостроительного развития формируются взаимодополняющие друг друга компоненты, образующие систему управления. Данная система складывается естественным образом, но при этом отдельные компоненты формируются целенаправленно – усилиями специалистов, властных структур, различными государственными учреждениями, ответственными за планирование, проектирование, согласование проектов и качество городской и сельской среды. Современное управление градостроительным развитием приобрело развитые формы и охватывает разные уровни: мониторинг, территориальное планирование, разработку планов развития.[[1]](#footnote-2) Значительное место в управлении градостроительным развитием занимает градостроительное проектирование.

В законодательстве Российской Федерации не дается определения градостроительному проектированию. По мнению Шинкевича Д.В., под градостроительным проектированием следует понимать деятельность по подготовке проектов документов территориального планирования; документов градостроительного зонирования; документации по планировке территории.[[2]](#footnote-3) По мнению Трутнева Э.К., к перечисленным выше следует также относить планы реализации документов территориального планирования.

До принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» разработка генеральных планов и другой градостроительной документации велась в условиях обязательного соответствия системе нормативов, регламентирующих градостроительное развитие территорий городов и сельских поселений Российской Федерации. Основным из таких нормативов был СНиП 2.07.01-89. С принятием указанных нормативных актов произошло разделение компонентов нормирования, ранее входивших в состав единого СНиП 2.07.01-89.[[3]](#footnote-4) Таким образом нормативы градостроительного проектирования были выделены в самостоятельный документ.

Выбор темы диссертации обусловлен несоответствием роли местных нормативов градостроительного проектирования в управлении градостроительным развитием и отношением органов местного самоуправления к данному документу. В большинстве городов еще не достигнуто понимание важности этого документа как инструмента планирования, мониторинга выполнения запланированного и реализации планов. Одновременно с этим в настоящее время отсутствуют соответствующие методики или соответствующие прецеденты-примеры, которые бы могли помочь в понимании технологии разработки и содержания нормативов градостроительного проектирования.

**Объектом исследования** в данной работе выступили отношения, связанные с регулированием градостроительной деятельности в Российской Федерации в условиях становления рынка недвижимости.

**Предмет исследования** – местные нормативы градостроительного проектирования в российских городах.

**Цель работы** – выявление и оценка подходов к формированию местных нормативов градостроительного проектирования, а также подготовка рекомендаций к разработке таких нормативов для российских городов.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие задачи:

- анализ нормативно-правового регулирования градостроительного проектирования в Российской Федерации;

- определение места нормативов градостроительного проектирования в системе управления градостроительным развитием;

- анализ подходов к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах;

- разработка рекомендаций по разработке местных нормативов градостроительного проектирования.

Исследование предполагает анализ местных нормативов градостроительного проектирования ряда российских городов на предмет соответствия содержащихся в них положений внутренней логике института нормативов градостроительного проектирования. На основе указанного анализа будет проведена дифференциация городов по нескольким критериям, на основе которой можно будет обозначить подходы к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах и дать им оценку.

Теоретическая значимость исследования заключается в комплексном изучении института нормативов градостроительного проектирования в системе управления градостроительным развитием.

Практическая ценность работы состоит в возможности применения органами местного самоуправления разработанных рекомендаций по разработке местных нормативов градостроительного проектирования на практике.

В силу того, что институт нормативов градостроительного проектирования является достаточно новым для Российской Федерации и достаточно узким в рамках системы управления градостроительным развитием, можно отметить недостаточную изученность данной темы. Проблемами нормативов градостроительного проектирования занимаются специалисты Фонда «Институт экономики города»: в работах Трутнева Э.К. и Крымова С.А. находит отражение комплексный подход рассматриваемого вопроса, опирающийся на логический анализ содержания нормативов градостроительного проектирования; другие исследователи, среди которых можно отметить Шинкевича Д.В. и Жигачева А.В. подходят к изучению нормативов градостроительного проектирования с юридической точки зрения, исследуя систему нормативных правовых актов в области градостроительной деятельности и проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования. В целом же можно отметить исследовательское безучастие к данной теме, следствием чего является малое количество публикаций по вопросу нормативов градостроительного регулирования.

Помимо работ указанных авторов, теоретико-методологической базой исследования послужили общетеоретические и специальные труды Авдотьина Л.Н., Гринева В.П., Лазарева А.Г., Лукова А.В., Смоляра И.М., Федосова Л.В., Юшковой Н.Г. и некоторых других авторов по вопросам управления градостроительным развитием территорий и градостроительного проектирования.

Законодательную базу работы составили Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании».

Также источниками информации послужили местные нормативы градостроительного проектирования таких российских городов как Кемерово, Томск, Новосибирск, Воронеж, Оренбург, Пермь, Хабаровск и некоторых других; региональные нормативы градостроительного проектирования Московской области; научно-исследовательские работы Фонда «Институт экономики города» по подготовке проектов местных нормативов градостроительного проектирования в Перми, Хабаровске.

При проведении исследования использовались общенаучные методы, такие как логический анализ, дедукция, также был проведен сопоставительный анализ местных нормативов градостроительного проектирования российских городов.

**Результатом** проведенного исследования явились рекомендации по подготовке местных нормативов градостроительного проектирования.

Структура диссертации обусловлена задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, и приложений.

В первой главе рассмотрены нормативы градостроительного проектирования в системе управления градостроительным развитием.

Во второй главе проведен анализ подходов к разработке нормативов градостроительного проектирования в ряде российских городов: дана характеристика указанным подходам; рассмотрена взаимосвязь региональных и местных нормативов градостроительного проектирования; приведены основные положения логической модели разработки нормативов градостроительного проектирования.

В третьей главе сформулированы принципы формирования местных нормативов градостроительного проектирования и даны рекомендации по их разработке.

**1. НОРМАТИВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

* 1. **Управление развитием урбанизированными территориями, градостроительное проектирование и градостроительное нормирование**

В современных условиях градостроительства особую роль приобретает система управления развитием города и населенных мест, агломераций, урбанизированных территорий. Одними из важнейших подсистем управления градостроительным развитием является градостроительное планирование и проектирование. Их роль и место в градостроительных процессах обусловлены особенностями развития городов эпохи промышленной революции.[[4]](#footnote-5)

Промышленная революция 19-20 вв. привела к быстрому развитию городов, урбанизированных территорий, агломераций, мегаполисов, новых типов поселений, а в целом – к появлению градостроительных образований, которых не знала предшествующая история.

В эпоху промышленной революции города окончательно утратили свою изначальную роль крепости, и превратились в места концентрации промышленности, торговли, культуры и науки, формы пространственной концентрации разнообразных видов деятельности.

В то же время естественно-историческое развитие городов, вызванное мощным развитием промышленности, во многом оказывается негармоничным. Именно поэтому развитие градостроительства в эпоху промышленной революции закономерно приводит к формированию специальных институтов, которые регулируют данный процесс.

Градостроительное проектирование, возникшее в эпоху промышленной революции, существенно отличается от архитектурной деятельности предшествующих периодов истории по своим объемам и сложности. В нем присутствует комплексный подход, осуществляется прогнозирование градостроительного развития на основе учета состояния экономики, условий размещения промышленных предприятий, эффективности транспортных систем, инженерных коммуникаций, экологии, систем расселения. Современные особенности градостроительного проектирования в России прослеживаются уже в конце 19-начале 20 вв., когда в условиях промышленной революции осуществлялась деятельность Института гражданских инженеров, создавались градостроительные комплексы, включавшие промышленность и жилье. Такой комплексный подход был осуществлен, например, при застройке г. Гусь-Хрустальный, Иваново, Ногинска, городов нефтяных приисков Эмбы.[[5]](#footnote-6)

После 1917 г. подход к градостроительному развитию на основе разработки комплексных проектов получил новый импульс. Градостроительное развитие и градостроительная политика во времена советской власти осуществлялись на основе единого государственного финансирования. Вся система управления градостроительным развитием в этот период времени включалась в систему командно-административных методов управления экономикой.

Приход рыночной экономики, принятие закона о частной собственности, совершенствование системы городского хозяйства приводят к необходимости развития системы управления градостроительным развитием. Состав регулируемых процессов и явлений определяется планируемым качеством среды обитания людей: если какие-либо важные для жизни характеристики городов не будут объектом регулирования и проектирования, это с течением времени неизбежно приведет к ощутимым потерям для общества в целом.

Одной из важнейших подсистем управления градостроительным развитием является градостроительное проектирование.

Можно отметить, что в тексте Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (далее – Градостроительный кодекс РФ, ГрК РФ) отсутствует определение «градостроительного проектирования».

Градостроительное проектирование предполагает в качестве результата создание определенных документов. Наряду с не раскрытием содержания градостроительного проектирования, Градостроительный кодекс РФ также не упоминает и о документах градостроительного проектирования как результатах соответствующего вида проектирования.

Закрепление в [ст. 20](consultantplus://offline/ref=8EA4FBD52F5C3586BBD9391F1052A59096B620186B427D437E37D6DA90B727A89002449A9993C9C1o75DH) и [24](consultantplus://offline/ref=8EA4FBD52F5C3586BBD9391F1052A59096B620186B427D437E37D6DA90B727A89002449A9993C9C6o756H) Градостроительного кодекса РФ положений об учете региональных и местных нормативов градостроительного проектирования при подготовке проектов схем территориального планирования муниципальных районов и проектов генеральных планов поселений и городских округов, являющихся документами территориального планирования муниципальных образований, ориентирует на то, что градостроительное проектирование осуществляется в рамках деятельности по территориальному планированию, а его результатами (документами градостроительного проектирования) являются проекты соответствующих документов территориального планирования. Упоминаний об учете нормативов градостроительного проектирования при подготовке иных видов градостроительной документации в тексте Градостроительного кодекса РФ не встречается. [[6]](#footnote-7)

Вместе с тем стоит отметить, что подзаконный по отношению к Градостроительному [кодексу](consultantplus://offline/ref=8EA4FBD52F5C3586BBD9391F1052A59096B620186B427D437E37D6DA90oB57H) РФ правовой акт - Приказ Министра регионального развития Российской Федерации от 30 августа 2007 г. N 86 «Об утверждении Порядка инвентаризации и передачи в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности органов местного самоуправления сведений о документах и материалах развития территорий и иных, необходимых для градостроительной деятельности сведений, содержащихся в документах, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления» в [п. 4](consultantplus://offline/ref=8EA4FBD52F5C3586BBD9391F1052A59090B4201A6D402049766EDAD897B878BF974B489B9993C8oC51H) соответствующего Порядка определяет, что инвентаризации и размещению в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности городского округа или муниципального района подлежат в числе прочих «проекты планировки, проекты межевания территорий и другие документы градостроительного проектирования...»[[7]](#footnote-8). Соответственно, исходя из указанного Приказа, к документам градостроительного проектирования следует относить не только документы территориального планирования, но и документацию по планировке территории, а возможно, и иную документацию. [[8]](#footnote-9)

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности, принятого на основе [Градостроительного](consultantplus://offline/ref=8EA4FBD52F5C3586BBD9391F1052A59096B620186B427D437E37D6DA90oB57H) кодекса РФ, свидетельствует о различных подходах к определению содержания градостроительного проектирования и документов градостроительного проектирования (см. табл. 1).

Таблица 1

Определение содержания градостроительного проектирования в законодательстве о градостроительной деятельности

субъектов Российской Федерации

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N** | **Определение содержания градостроительного проектирования** | **Наименование субъекта**  **Российской Федерации** |
| 1. | Деятельность по подготовке  документов территориального планирования | Республики Кабардино-Балкария, Дагестан,  Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва;  Камчатский, Красноярский, Пермский края;  Астраханская, Вологодская, Кемеровская,  Курская, Новгородская, Ростовская,  Самарская, Томская, Читинская области;  Чукотский автономный округ |
| 2. | Деятельность по  подготовке документов  территориального  планирования и документации по планировке  территории | Удмуртская, Бурятская, Чувашская  Республики; Алтайский, Краснодарский  края; Магаданская, Нижегородская,  Орловская, Рязанская, Амурская,  Архангельская, Воронежская, Кировская,  Рязанская, Саратовская, Тамбовская,  Тульская области |
| 3. | Деятельность по подготовке  документов территориального планирования,  градостроительного  зонирования и документации  по планировке территории | г. Москва; Калининградская, Тюменская  области; Ямало-Ненецкий автономный округ |

Продолжение табл.1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N** | **Определение содержания градостроительного проектирования** | **Наименование субъекта**  **Российской Федерации** |
| 4. | Деятельность по подготовке  документов территориального планирования,  градостроительного  зонирования, документации  по планировке территории и  градостроительных  нормативов | Республика Башкортостан; Сахалинская  область |
| 5. | Деятельность по подготовке  документов территориального планирования,  градостроительного  зонирования, документации  по планировке территории,  архитектурно-строительного  проектирования | Ненецкий автономный округ |
| 6. | Деятельность по подготовке  документов территориального планирования и  архитектурно-строительного  проектирования | Новосибирская область |
| 7. | Деятельность по подготовке  документов территориального планирования,  архитектурно-строительного  проектирования,  благоустройства территорий | Костромская область |
| 8. | Деятельность по подготовке  документов территориального планирования, документации  по планировке территории и  документов архитектурно-  строительного  проектирования | Смоленская область |

Сведения о содержании, вкладываемом в понятие «градостроительное проектирование», были получены как из законов субъектов РФ, регулирующих градостроительную деятельность на территории соответствующего субъекта Федерации, так и из утвержденных региональных нормативов градостроительного проектирования субъектов Федерации, в которых указываются случаи применения нормативов.

Таблица 1 требует разграничения элементов содержания градостроительного проектирования в законодательстве о градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации (см. табл. 2).

Таблица 2

Элементы содержания градостроительного проектирования, содержащиеся в законодательстве о градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации

|  |  |
| --- | --- |
| **Результаты градостроительного проектирования,**  **определенные субъектами** **Российской Федерации** | **Содержание** |
| Документы территориального планирования | 1. Схемы территориального планирования муниципальных районов; 2. Генеральные планы поселений; 3. Генеральные планы городских округов (ст.18 ГрК РФ). |
| Документация по планировке территории | 1. Проекты планировки территории; 2. Проекты межевания территории; 3. Градостроительные планы земельных участков (ст. 41 ГрК РФ). |
| Документы градостроительного зонирования | Правила землепользования и застройки (ст. 30 ГрК РФ), включающие в себя:   1. Порядок их применения и внесения изменений в указанные правила; 2. Карту градостроительного зонирования; 3. Градостроительные регламенты. |
| Градостроительные нормативы | Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования. |
| Документы архитектурно-строительного проектирования | Проектная документация применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику земельного участка, а также отдельные разделы проектной документации при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства (ст. 48 ГрК РФ). |
| Документы по благоустройству территорий |  |

Такой разброс в толковании определения понятия «градостроительное проектирование» наводит на мысль о необходимости формулирования в Градостроительном кодексе РФ указанного понятия в целях обеспечения единства его толкования на всей территории страны.

По мнению Шинкевича Д.В., под градостроительным проектированием следует понимать деятельность по подготовке проектов:

- документов территориального планирования;

- документов градостроительного зонирования;

- и документации по планировке территории.[[9]](#footnote-10)

Трутнев Э.К. считает, что градостроительное проектирование включает действия по подготовке четырех видов документов: к перечисленным выше, по мнению данного автора, следует также относить планы реализации документов территориального планирования [[10]](#footnote-11).

Включение планов реализации документов территориального планирования в перечень документов, подготавливаемых в процессе территориального планирования, обусловлено положениями Градостроительного кодекса РФ. Действующий Градостроительный кодекс РФ (в отличие от Градостроительного кодекса от 07.05.1998 г.) вводит самостоятельный, отдельный документ по реализации генерального плана наряду с сохранением в самих генеральных планах положений о территориальном планировании, которые, в соответствии с ч. 5 ст. 23 Градостроительного кодекса РФ, включают в себя перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения. Это обусловлено рациональным желанием отказаться от ежегодного внесения изменений-дополнений в соответствующий раздел действующего генерального плана в силу сложности и больших временных затрат на соблюдение процедуры внесения изменений. В соответствии с ч. 17 ст. 24 Градостроительного кодекса РФ внесение изменений в генеральный план осуществляется в соответствии с ч. 2-14 указанной статьи: в частности, принятие и опубликование решения о подготовке предложений по внесению изменений в генеральный план; опубликование, согласование подготовленных предложений, проведение публичных слушаний по их обсуждению; утверждение представительным органом местного самоуправления).

В то же время ежегодный пересмотр положений по реализации генерального плана просто необходим: генеральный план представляет из себя документ публичной власти, согласно которому публичная власть принимает на себя обязательства по его реализации, а сама по себе реализация принятых планов обязательств для публичной власти – это планирование бюджетных средств по объемам, приоритетным объектам и срокам. Таким образом, возникает необходимость увязки утвержденных на предстоящий финансовый год бюджетов (то есть краткосрочного планирования) и долгосрочных генеральных планов – и планы по реализации документов территориального планирования являются хорошим выходом из сложившейся ситуации.

Отнесение территориального планирования и планировки территории к градостроительному проектированию, как правило, возражений не вызывает, так как соответствующая документация предполагает широкое применение всевозможных расчетных показателей обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения при пространственном планировании той или иной территории (размеры функциональных зон, площади земельных участков, потребности в объектах инфраструктуры для определенного количества жителей и т.д.).

Правила землепользования и застройки как результат градостроительного зонирования территории муниципального образования, это прежде всего нормативный правовой акт, устанавливающий виды и параметры разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Шинкевич Д.В. считает, что правила землепользования и застройки с градостроительной документацией роднит карта градостроительного зонирования, входящая в их состав [[11]](#footnote-12). Целесообразность отнесения градостроительного зонирования к градостроительному проектированию, а правил землепользования и застройки, соответственно, к документам градостроительного проектирования, основывается на том, что в местных нормативах следует устанавливать корреспондирующие друг с другом классификаторы функциональных и территориальных зон, перечни объектов капитального строительства местного значения, однозначно понимаемые во всех видах градостроительной документации.

Вместе с тем, Трутнев Э.К. предлагает не включать правила землепользования и застройки в состав документов, подготавливаемых в результате градостроительного проектирования. Причина, по его мнению, состоит в том, что правила землепользования и застройки не являются проектом - тем, чего на данный момент нет, и предстоит реализовывать в будущем; они являются инструментом постоянного регулирования прав с самого момента их утверждения. Соответственно, они не могут быть результатом градостроительного проектирования, подобно генеральному плану, плану реализации генерального плана, проекта планировки или проекта межевания территории. [[12]](#footnote-13)

Нормативы градостроительного проектирования встраиваются в эту систему следующим образом: они содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной, транспортной инфраструктур, благоустройства территории). Иными словами, расчетные показатели, содержащиеся в нормативах градостроительного проектирования, учитываются при подготовке схемы территориального планирования муниципального района (ст. 20 Градостроительного кодекса РФ), генерального плана поселения, генерального плана городского округа (ст. 24 Градостроительного кодекса РФ) (то есть документов территориального планирования), а также документов градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

**1.2. Компоненты нормирования объектов градостроительной деятельности**

Нормирование исходит из осознания обществом необходимости закрепления общепринятых рамок «нормальности» по отношению к самому себе и его членам – гражданам. Осознание необходимости нормирования связано с двойственной природой норм.

С одной стороны, норма – это ограничение или запрет того, что не укладывается в представления общества о «нормальности», то есть это способ ограничения свободы во имя интересов общества. Эти нормы действуют постоянно, в каждый конкретный момент времени, то есть это вневременные нормы. Примерами таких норм могут служить нормы, определяющие требования безопасности, или правовой режим чего-либо (например, правовой режим использования земельных участков). Подробнее вневременные нормы рассмотрены ниже.

С другой стороны, нормы могут выступать, напротив, как желательное, как то, чего в данный момент еще нет, но обязательно должно появиться в течение определенного промежутка времени, то есть это временные нормы. Определение обществом необходимости появления желаемого запускает цепочку действий-последствий. Во-первых, норма декларируется, и орган власти оповещает граждан о принятии соответствующей нормы. Во-вторых, норма влечет наложение на орган власти определенных обязательств. Закрепленная норма становится:

- временным рубежом достижения желаемого. Норма необходимо должна содержать дату, период времени, когда желаемое станет реальностью;

- финансовым обязательством власти перед гражданами к определённому временному рубежу обеспечить достижение желаемого, превращение желаемого в реальность. Такие финансовые обязательства предполагают наличие плана реализации того, что заявлено как норма, и готовность планировать бюджет с учётом этих финансовых обязательств;

- индикатором того, насколько власть выполняет свои обязательства перед гражданами в период между предъявлением декларации и назначенным временным рубежом.[[13]](#footnote-14)

В отношении нормирования к вневременным нормам относятся нормы, которые не допускают наличие перерывов в применении, то есть эти нормы действуют всегда. К ним относятся:

1) «нормы» - нормы правовые, содержащиеся в нормативных правовых актах и описывающие требования к процессам деятельности;

2) «технические регламенты» безопасности – регламенты, определяемые в соответствии с законодательством о техническом регулировании. Это ныне содержащиеся в СНиПах требования безопасности. Применительно к градостроительному проектированию должны быть «технические регламенты градостроительного проектирования»;

3) «градостроительные регламенты» - регламенты, которые содержатся в правилах землепользования и застройки и которые определяют основу правового режима использования земельных участков. С момента вступления в силу правил землепользования и застройки градостроительные регламенты действуют всегда без перерывов. Какой-либо существующий земельный участок может «не добирать» в отношении градостроительного регламента (например, этажность существующего на участке здания меньше, чем допускаемая градостроительным регламентом). Но в любой момент правообладатель земельного участка может воспользоваться имеющимся у него правом. В этом проявляется то, что градостроительный регламент существует без перерывов и всегда.[[14]](#footnote-15)

Второй вид норм - временные нормы, которые допускают в применении наличие перерывов. Такими нормативами являются:

1) региональные нормативы градостроительного проектирования;

2) местные нормативы градостроительного проектирования.

Временные нормы по свой сути являются обещаниями, переведёнными в статус обязательств (в том числе финансовых), достичь к определённому сроку в будущем заданного уровня качества среды проживания. Между датой принятия обещания и датой его исполнения есть промежуток времени. Можно предположить, что данные обещания-обязательства могут быть выполнены до назначенной даты исполнения, чаще всего такой датой является «расчётный срок» генерального плана. Более реальной является ситуация, когда обещания-обязательства не выполняются к назначенной дате, к дате истечения «расчётного срока», то есть, общераспространённым является факт неисполнения властью закрепленных обещаний-обязательств. Гипотетически можно было бы предположить, что в правовой системе управления должен существовать институт санкций за неисполнение органами власти своих обещаний-обязательств. Но в действительности такой институт отсутствует. Причина его отсутствия определяется совокупностью следующих положений:

- во-первых, в данном случае ответственность не персонифицируется: ответственность принимает на себя орган власти, то есть, коллегиальный орган. Законодательством предусмотрена только персонифицированная ответственность. Коллективной ответственности быть не может;

- во-вторых, возможность исполнения обещаний-обязательств не в полной мере зависит от органа местного самоуправления. В большей степени это связано с финансовыми обязательствами - формирование бюджета только в малой степени зависит от органа местного самоуправления. Кроме того, бюджет не может планироваться на дальние временные горизонты, связанные с реализацией генерального плана (в первом случае – максимум 3 года, во втором случае – минимум 10, а на самом деле 15-20-25 лет). Помимо этого, исполнение обещаний-обязательств органа власти зависит не только и не столько от бюджетного финансирования, сколько от объёмов инвестирования развития города частными лицами. Этот процесс также не может быть гарантирован.

Перечисленные выше вневременные (технические регламенты безопасности, градостроительные регламенты) и временные нормы (нормативы градостроительного проектирования) складываются в систему компонентов нормирования объектов градостроительного проектирования, которую мы рассмотрим с целью четкого разграничения сферы охвата каждого компонента данной системы.

Компоненты нормирования регулируют различные вопросы и имеют различный правовой статус (табл.3).

Таблица 3

Компоненты нормирования объектов градостроительной деятельности

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Технические регламенты безопасности** | **Градостроительные регламенты** | **Нормативы градостроительного проектирования** |
| Содержание | Устанавливает обяза­тельные для примене­ния и исполнения требо­вания к объектам технического регулиро­вания (продукции или к продукции и связанным с требованиями к про­дукции процессам про­ектирования (включая изыскания), производ­ства, строительства, мон­тажа, наладки, экс­плуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации) [[15]](#footnote-16) | Определяет правовой режим земельных участ­ков, равно как и всего, что находится над и под поверхно­стью земельных участ­ков и используется в процессе застройки и последующей эксплуата­ции объектов капитального строитель­ства.[[16]](#footnote-17) | Содер­жат минималь­ные рас­четные показа­тели обес­печения благо­при­ятных усло­вий жизне­деятельности человека (в том числе объектами социального и комму­нально-быто­вого назна­чения, дос­тупно­сти таких объек­тов для населения (включая инвалидов), объектами инженер­ной, транспорт­ной ин­фра­структур, благоуст­рой­ства территории).[[17]](#footnote-18) |

Продолжение табл.3

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Технические регламенты безопасности** | **Градостроительные регламенты** | **Нормативы градостроительного проектирования** |
| Цель | - защита жизни и здоро­вья граждан, иму­щества физических и юридических лиц, госу­дарственного или муни­ципального имуще­ства;  - охрана окружающей среды, жизни или здоро­вья животных и растений;  - предупреждения дейст­вий, вводящих в заблуждение приобрета­телей, в том числе потребителей;  - обеспечение энергети­ческой эффективности и ресурсосбережения. [[18]](#footnote-19) | - создание условий для устойчивого развития территорий муниципаль­ных образо­ваний [[19]](#footnote-20), сохране­ния окружаю­щей среды и объектов культурного наследия;  - создания условий для планировки территорий муниципальных образо­ваний;  - обеспечения прав и законных интересов физических и юридиче­ских лиц, в том числе правообладателей зе­мельных участков и объ­ектов капитального строительства;  - создания условий для привлечения инвести­ций, в том числе путем предоставления возмож­ности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земель­ных участков и объек­тов капитального строи­тельства.[[20]](#footnote-21) | недопущение причине­ния вреда жизни и здо­ровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц, государственному и муниципальному иму­ществу, окружающей среде, объектам куль­турного наследия, эле­ментов планировочной структуры, публичных сервитутов, обеспечи­вающих устойчивое развитие территорий. [[21]](#footnote-22) |
| Правовая основа | Определяются федераль­ным законода­тельством | Градостроительный ко­декс; Устанавливаются  правилами землепользо­вания и за­стройки; утверждаются орга­нами местного само­управления. | Градостроительный кодекс; региональные нгп утверждаются орга­нами гос. вла­сти субъектов РФ; мест­ные нгп утверждаются органами местного са­моуправления. |

Продолжение табл.3

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Технические регламенты безопасности** | **Градостроительные регламенты** | **Нормативы градостроительного проектирования** |
| Правовой статус | Нормы-требования | Нормы-требования | Статус дифференциро­ванный:   1. Нормы-требова­ния:   - для подрядчиков на подготовку ДПТ;  - для победителей аук­ционов по развитию территорий.  2) Нормы - рекоменда­ции для учета при под­готовке программ, предложений по внесе­нию изменений в генеральный план.  3) Нормы не распро­страняются на правооб­ладателей не­движимости (кроме по­бедителей аукционов). |

Рассмотрим их подробнее.

**Технические регламенты** устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность продукции, с учетом степени риска причинения вреда. Статья 7 ФЗ от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» указывает на необходимость содержания в технических регламентах требований, обеспечивающих:

- безопасность излучений;

- биологическую безопасность;

- взрывобезопасность;

- механическую безопасность;

- пожарную безопасность;

- безопасность продукции (технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте);

- термическую безопасность;

- химическую безопасность;

- электрическую безопасность;

- радиационную безопасность населения;

- электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования;

- другие виды безопасности, которые соответствуют целям принятия технических регламентов.[[22]](#footnote-23)

Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент. [[23]](#footnote-24)

К нормативно-правовым актам, закрепляющим требования в отношении объектов градостроительной деятельности, можно отнести Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Указанный Федеральный закон устанавливает минимально необходимые требования к зданиям и сооружениям (в том числе к входящим в их состав сетям инженерно-технического обеспечения и системам инженерно-технического обеспечения), а также к связанным со зданиями и с сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса), в том числе требования:

1) механической безопасности;

2) пожарной безопасности;

3) безопасности при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях;

4) безопасных для здоровья человека условий проживания и пребывания в зданиях и сооружениях;

5) безопасности для пользователей зданиями и сооружениями;

6) доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения;

7) энергетической эффективности зданий и сооружений;

8) безопасного уровня воздействия зданий и сооружений на окружающую среду.[[24]](#footnote-25)

Следующий компонент нормирования, **градостроительный регламент** – составная часть (наряду с порядком применения и внесения изменений в правила землепользования и застройки и картой градостроительного зонирования) правил землепользования и застройки, которая устанавливает в пределах границ соответствующей территориальной зоны:

1. виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;
2. предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
3. ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. [[25]](#footnote-26)

Градостроительным кодексом предусмотрены следующие виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства:

- основные виды разрешенного использования (то есть те виды, которые допускают самостоятельный выбор застройщиком предпочтительного вида из их состава для соответствующей территориальной зоны);

- условно разрешенные виды использования (разрешение на которые может быть получено только по итогам публичных слушаний);

- вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и осуществляемые совместно с ними (например, гаражи, локальные объекты инженерной инфраструктуры).[[26]](#footnote-27)

Предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства могут включать в себя:

1) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;

2) минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

3) предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений;

4) максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка;

5) иные показатели. [[27]](#footnote-28)

Градостроительный регламент утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

**Нормативы градостроительного проектирования** подробнее рассмотрим ниже, здесь же отметим их взаимосвязь с другими компонентами нормирования.

Соответствие местных нормативов градостроительного проектирования техническим регламентам обеспечивается следующим образом: местные нормативы градостроительного проектирования подготавливаются с учетом показателей генерального плана, которые в свою очередь, должны соответствовать техническим регламентам.

Нормативы градостроительного проектирования в соответствии с Градостроительным кодексом РФ подготавливаются и используются в соответствии с требованиями технических регламентов и с обязательными к исполнению градостроительными регламентами. Каждый из этих трех институтов объективно необходим. В силу необходимости этих институтов и необходимости их отличия друг от друга должна существовать связь между ними. Речь идет именно о взаимосвязи между данными документами, а не включения содержательных моментов технических регламентов безопасности, имеющих другой правовой статус (статус требований, обязательных к выполнению, а не рекомендаций) в состав местных нормативов градостроительного проектирования, как это нередко бывает на практике.

Разделение рассматриваемых компонентов нормирования на три разрозненные части, ранее входивших в состав единого СНиП 2.07.01-89, не случайно и произошло в силу объективных причин.

Во-первых, такое разделение позволяет разграничить сферу ответственности государства. Ранее государство отвечало одновременно за две различные сферы – за безопасность и за требования рекомендательного характера, предъявляемые, исходя из соображений рациональности, финансовой, планировочной целесообразности и т.д.

Во-вторых, деятельность в условиях рыночной экономики объясняет такое разделение и с экономической точки зрения. Публичные субъекты градостроительной деятельности (в лице представителей власти, утверждающих документы градостроительного проектирования) должны нести обеспеченную бюджетом имущественную ответственность по возмещению вреда, который может наступить по причине утверждения документа, не соответствующего требованиям безопасности. Имущественная ответственность за соответствие документов градостроительного проектирования неким необязательным рекомендательным положениям и показателям, не связанным непосредственно с безопасностью, не возникает.

В-третьих, подобное разграничение позволяет определить пределы деятельности частных лиц и область показателей для деятельности публичной власти в отношении объектов инфраструктуры.

Смешение рассмотренных компонентов нормирования является неправомерным по юридическим основаниям и приводит к фактической блокировке процесса 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.[[28]](#footnote-29)

* 1. **Нормативы градостроительного проектирования: понятие, виды, область применения**

Градостроительный кодекс РФ не дает определения нормативам градостроительного проектирования. Это попыталось сделать Министерство регионального развития Российской Федерации в своем приказе от 26.05.2011 № 244 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов». Согласно данному документу, нормативы градостроительного проектирования - это совокупность стандартов по разработке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории, включая стандарты обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения, включая инвалидов, объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории), предусматривающих качественные и количественные требования к размещению объектов капитального строительства, территориальных и функциональных зон в целях недопущения причинения вреда жизни и здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу, окружающей среде, объектам культурного наследия, элементов планировочной структуры, публичных сервитутов, обеспечивающих устойчивое развитие территорий. Данное определение нельзя назвать удачным, так как оно содержит существенную ошибку – относит стандарты обеспечения безопасности в состав нормативов градостроительного проектирования, чего делать не следует по причинам, рассмотренным выше.

Таким образом, мы можем ограничиться закрепленным в Градостроительном кодексе РФ положением о том, что региональные и местные нормативы градостроительного проектирования должны содержать минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной, транспортной инфраструктур, благоустройства территории). [[29]](#footnote-30)

Исходя из данной нормы, можно заметить, что [Градостроительный](consultantplus://offline/ref=B9F6CE40DDD1C854CF9650B1EAC928B63C955BE06F303521D2ECB12F1FE9pFN) кодекс РФ предусматривает утверждение региональных и местных нормативов градостроительного проектирования.

Региональные нормативы градостроительного проектирования утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и действуют на территории соответствующего субъекта Российской Федерации ([ст. 7](consultantplus://offline/ref=B9F6CE40DDD1C854CF9650B1EAC928B63C955BE06F303521D2ECB12F1F9F1243B4237BE8B6D55AC5E6pDN) ГрК РФ). Утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей поселений, городских округов в границах субъекта Российской Федерации ([п. 5 ст. 24](consultantplus://offline/ref=B9F6CE40DDD1C854CF9650B1EAC928B63C955BE06F303521D2ECB12F1F9F1243B4237BE8B6D45DC2E6pBN) ГрК РФ).

Местные нормативы градостроительного проектирования – нормативы градостроительного проектирования поселений, межселенных территорий, городских округов - утверждаются соответственно органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов и относятся к вопросам местного значения ([ст. 8](consultantplus://offline/ref=B9F6CE40DDD1C854CF9650B1EAC928B63C955BE06F303521D2ECB12F1F9F1243B4237BE8B6D55AC5E6p7N) ГрК РФ, [пп. 20 п. 1 ст. 14](consultantplus://offline/ref=B9F6CE40DDD1C854CF9650B1EAC928B63C955AE16F343521D2ECB12F1F9F1243B4237BE8B6D458C6E6pEN), [пп. 26 п. 1 ст. 16](consultantplus://offline/ref=B9F6CE40DDD1C854CF9650B1EAC928B63C955AE16F343521D2ECB12F1F9F1243B4237BE8B6D458C6E6pAN) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).[[30]](#footnote-31) Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий. При этом не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования ([п. 6 ст. 24](consultantplus://offline/ref=B9F6CE40DDD1C854CF9650B1EAC928B63C955BE06F303521D2ECB12F1F9F1243B4237BE8B6D559CBE6pAN) ГрК РФ).

Также на основе нормы, закрепленной в ст. 24 Градостроительного кодекса РФ, Жигачев А.В. в своей статье «О значении нормативов градостроительного проектирования в градостроительных отношениях» указывает, что в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования должны содержаться требования (параметры) по следующим вопросам:

а) плотность застройки территорий (при определенных условиях, рассмотренных во второй главе работы, параграф 2.1.);

б) плотность сети автомобильных дорог;

в) плотность сети общественного пассажирского транспорта;

г) расчетные показатели потребности в территориях для:

- хранения индивидуального автомобильного транспорта;

- размещения административно-управленческих объектов;

- размещения объектов физкультурно-оздоровительного назначения;

- размещения объектов торговли и общественного питания \*;

- размещения объектов почтовой и иной связи;

- размещения объектов коммунального и бытового обслуживания;

- размещения объектов здравоохранения и социального обслуживания, образования и культуры;

- размещения объектов для отдыха и досуга населения \*;

д) расчетные показатели потребности в озелененных территориях;

е) расчетные показатели пешеходной и транспортной доступности объектов системы образования, объектов медицинского, социального, культурного обслуживания населения, объектов физической культуры и спорта;

ж) расчетные показатели обеспеченности жителей энерго-, тепло-, газоснабжением, водоснабжением и водоотведением; и т.п.[[31]](#footnote-32)

Однако, такой подход, включающий в состав местных нормативов градостроительного проектирования расчетные показатели потребности в территориях для размещения объектов, отмеченных \*, не учитывает, во-первых, бюджетной обеспеченности муниципалитетов, а во-вторых, полномочий муниципалитетов, исходя из вопросов местного значения, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Подобный подход приводит к тому, что нормативы градостроительного проектирования становятся декларативным документом, реализация которого уже в момент принятия становится невозможной.

Природа местных нормативов градостроительного проектирования такова, что они относятся к инфраструктуре (социальной, транспортной, инженерно-технической), находящейся в сфере ответственности муниципальной власти. Анализ Федерального закона №131-ФЗ позволяет прояснить какие объекты капитального строительства должны строиться исключительно за счет средств муниципального бюджета, либо за счет средств, направляемых в муниципальный бюджет в виде субсидий.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ только следующие объекты капитального строительства должны строиться исключительно за счет средств муниципального бюджета, либо за счет средств, направляемых в муниципальный бюджет в виде субсидий:

1. социальное жилье;
2. объекты муниципального управления;
3. объекты ритуальных услуг и места захоронения;
4. объекты благоустройства и озеленения территории – территорий общего пользования.

Применительно ко всем иным объектам, которые прямо или косвенно определены в Федеральном законе № 131-ФЗ, могут применяться следующие схемы финансирования строительства:

- частные инвестиции;

- смешанные инвестиции в режиме партнерства.

Исходя из этого, становится понятно, что данный вид нормативов не является обязательным для всех субъектов градостроительной деятельности (в отличие от технических регламентов безопасности и градостроительных регламентов, определяющих правовой режим использования земельных участков, соблюдение которых обязательно всегда и всеми субъектами градостроительной деятельности).

Местные нормативы градостроительного проектирования могут стать обязательными для следующих видов субъектов и в следующих случаях:

1. для муниципалитетов - в отношении:

- тех объектов и территорий, соответствующие показатели для которых определены в местных нормативах градостроительного проектирования 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 (либо 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 участков случаях, когда их создание в соответствии с местными нормативами градостроительного проектирования и согласно договору определено как обязательство застройщика (победителя аукциона);

3. для лиц подготавливающих документацию по планировке территории, которая перед утверждением будет проверяться уполномоченным органом муниципалитета на соответствие требованиям технических регламентов, градостроительным регламентам, а также положениям и значениям местных нормативов градостроительного проектирования.

Что касается регулирования деятельности частных лиц, то в этом отношении применяется механизм косвенного воздействия – это градостроительное зонирование, градостроительные регламенты, которые обязательны для исполнения частными лицами.

Особого внимания заслуживает тот факт, что местные нормативы градостроительного проектирования должны быть связаны с определением сферы бюджетной ответственности муниципалитета. Данный вопрос может решаться посредством использования комбинаций различных способов, например, следующих:

1. в местных нормативах градостроительного проектирования 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.д.).

Определение такого перечня должно быть увязано с вопросами местного значения, исполнение которых возложено на муниципалитеты согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, а также с возможностями местного бюджета (существующими и прогнозируемыми);

1. в местных нормативах градостроительного проектирования определяется, что объекты, территории, указанные в пункте 1, в определенных случаях (при использовании институтов комплексного освоения свободных от застройки территорий, развития застроенных территорий) могут создаваться за счет победителей аукционов с участием, или без участия средств бюджета (этот момент указывается по результатам соответствующих расчетов в проектах договоров до проведения аукционов);
2. в местных нормативах градостроительного проектирования 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 определенные в пункте 1, создаются за счет 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;
3. в местных нормативах градостроительного проектирования определяется, что объекты социальной инфраструктуры регионального значения:

- создаются за счет регионального бюджета;

- нормируются региональными нормативами градостроительного проектирования, а при их отсутствии соответствующие показатели могут содержаться в местных нормативах градостроительного проектирования как справочный материал для учета в процессе градостроительного проектирования;

- могут определяться путем назначения в документации по планировке территории земельных участков, свободных от прав третьих лиц, для создания условий возведения объектов инфраструктуры регионального значения. Данный способ обеспечивает комплексность планирования в части обеспечения возможности создания объектов социальной инфраструктуры различных уровней и различного назначения.[[32]](#footnote-33)

Нормативы градостроительного проектирования являются важнейшими документами в градостроительных правоотношениях. В частности:

- согласно [п. 2 ст. 20](consultantplus://offline/ref=D034B1AD713F878E31B8A129D395C4D746B0A54DB72488022F64690ADB6A2FB856431D2D1B484E907Ak3N), [п. 3 ст. 24](consultantplus://offline/ref=D034B1AD713F878E31B8A129D395C4D746B0A54DB72488022F64690ADB6A2FB856431D2D1B484F947Ak5N) Градостроительного кодекса РФ региональные и (или) местные нормативы градостроительного проектирования учитываются при подготовке проекта схемы территориального планирования муниципального района и при подготовке проектов генеральных планов поселений и городских округов;

- в соответствии с [п. 10 ст. 45](consultantplus://offline/ref=D034B1AD713F878E31B8A129D395C4D746B0A54DB72488022F64690ADB6A2FB856431D2D1B484F9D7Ak5N) Градостроительного кодекса РФ требования нормативы градостроительного проектирования являются обязательными при подготовке документации по планировке территории (в т.ч. проекта планировки территории, проектов межевания территорий, градостроительных планов земельных участков).

Местные нормативы градостроительного проектирования подлежат применению в ряде случаев. В первую очередь при подготовке проектов документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории муниципального образования, а также при внесении изменений в указанные виды градостроительной документации. Во-вторых, нормативы градостроительного проектирования могут применяться при согласовании проектов документов территориального планирования с органами местной администрации муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ. Далее, в-третьих, местные нормативы градостроительного проектирования могут быть востребованы при проверке подготовленной документации по планировке территории на соответствие требованиям, предусмотренным [частью 10 ст. 45](consultantplus://offline/ref=8D2071C097A57389BCE758D44639C4C73190D4DA44CE01990BD200B5311AA5CB11180C91511C4DBFzBG4O) Градостроительного кодекса РФ. В-четвертых, местные нормативы рассчитаны на применение как населением, так и иными заинтересованными субъектами, например, местными общественными организациями, при проведении публичных слушаний по проекту генерального плана, проекту правил землепользования и застройки, проекту планировки территории и проекту межевания территории, подготовленному в составе документации по планировке территории. В-пятых, орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на осуществление государственной экспертизы проектов документов территориального планирования муниципальных образований, вправе принять во внимание положения местных нормативов градостроительного проектирования при проведении экспертизы таких проектов. И наконец, в-шестых, орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на осуществление контроля за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности органами местного самоуправления, вправе при осуществлении контрольных полномочий опираться на положения местных нормативов градостроительного проектирования для обоснования выявленных нарушений в муниципальной градостроительной документации. [[33]](#footnote-34)

Таким образом, проведенный анализ содержания, целей, назначения и области применения местных нормативов градостроительного проектирования показывает важную роль данного документа в системе управления градостроительным развитием, в регулировании градостроительной деятельности на территории муниципального образования. Практическое же применение местных нормативов градостроительного проектирования в городах Российской Федерации рассмотрено в следующей главе.

1. **АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К РАЗРАБОТКЕ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ**

**2.1. Характеристика различных подходов к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах**

Анализ подходов к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах, проведенный в отношении 13 местных нормативов градостроительного проектирования, позволил выделить несколько критериев для дифференциации городов в зависимости от учета рассмотренных в предыдущей главе особенностей местных нормативов градостроительного проектирования и закрепления их органами местного самоуправления в соответствующих документах.

1. В зависимости от наличия положений об обязательности местных нормативов градостроительного проектирования для всех без исключения субъектов градостроительной деятельности можно выделить:

- города, содержащие положения об обязательности местных нормативов градостроительного проектирования для всех субъектов градостроительной деятельности;

- города, местные нормативы градостроительного проектирования которых не содержат положений об обязательности их исполнения всеми субъектами градостроительной деятельности (табл.4).

Таблица 4

Дифференциации городов по первому критерию сравнения

|  |  |
| --- | --- |
| **Города, содержащие положения об обязательности местных нормативов градостроительного проектирования для всех субъектов градостроительной деятельности** | **Города, местные нормативы градостроительного проектирования которых не содержат положений об обязательности их исполнения всеми субъектами градостроительной деятельности** |
| Балаково  Воронеж  Кемерово  Мурманск  Новосибирск  Оренбург  Орск  Саранск  Советская Гавань  Тихорецк  Улан-Удэ | Липецк  Пермь  Томск  Хабаровск |

Подавляющее большинство принятых в российских городах нормативов градостроительного проектирования содержат формулировки об обязательности выполнения таких нормативов всеми субъектами градостроительной деятельности. Это приводит к возникновению внутреннего противоречия, так как наряду с обязательностью, данные нормативы содержат противоречащие ей иные формулировки, например, такие как: «целесообразно размещать», «рекомендуется принимать», «могут выделяться» и др. Таким образом в рассматриваемые документы непреднамеренно закладывается возможность невыполнения нормативов, что подтверждает их рекомендательный характер.

Так, например, в местных нормативах градостроительного проектировании г. Мурманск, утвержденных Решением Совета депутатов города Мурманска от 03.12.2012 № 55-750, закреплено положение, согласно которому местные нормативы распространяются на проектирование новых и реконструкцию застроенных территорий. При этом они «являются обязательными для применения всеми участниками градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Мурманск независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности: для государственных органов и органов местного самоуправления, юридических и физических лиц».[[34]](#footnote-35)

В то же время указанный документ содержит положения, такие как, например, «Расчетный показатель жилищной обеспеченности рекомендуется принимать не менее 28 кв. м общей площади на человека на 2025 год, не менее 30 кв. м общей площади – на 2032 год.» или «Рекомендуемые удельные показатели нормируемых элементов территории микрорайона (квартала) на 1000 чел. приведены в таблице» [[35]](#footnote-36), что наглядным образом демонстрирует противоречивость с положением об обязательности.

Обратную ситуацию иллюстрирует пример местных нормативов г. Хабаровска. Согласно п. 3 местных нормативов градостроительного проектирования городского округа «Город Хабаровск», утвержденных Постановлением Администрации города Хабаровска от 31 марта 2011 г. № 875, обязательность указанных документов закрепляется за четырьмя субъектами градостроительной деятельности:

«- органами местного самоуправления городского округа «Город Хабаровск» при осуществлении полномочий в области градостроительной деятельности по подготовке и утверждению:

а) генерального плана города, изменений в генеральный план;

б) плана реализации генерального плана;

в) документации по планировке территории, изменений в указанную документацию;

г) условий аукционов на право заключения договоров аренды земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства (в пределах своей компетенции);

д) условий аукционов на право заключить договор о развитии застроенной территории.

- органами государственной власти при осуществлении полномочий в области градостроительной деятельности:

а) в случае совместной (с органами местного самоуправления) подготовки проектов документов территориального планирования;

б) при подготовке условий аукционов на право заключения договоров аренды земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

- победителями аукционов:

а) на право заключения договоров аренды земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства (в случае наличия соответствующих требований в условиях аукциона);

б) на право заключить договор о развитии застроенной территории (в случае наличия соответствующих требований в условиях аукциона и договорах о развитии застроенных территорий).

- разработчиками проектов генерального плана города, изменений в генеральный план, документации по планировке территории, изменений в указанную документацию.».[[36]](#footnote-37)

Таким образом, обязательность применения местных нормативов для отдельных субъектов возникает только при определенных обстоятельствах.

Включение положения об обязательности применения местных нормативов градостроительного проектирования всеми субъектами градостроительной деятельности наряду с тем, что на практике указанные нормативы учитываются в деятельности далеко не всеми субъектами, приводит к существованию правового документа, исполнение которого игнорируется, что в свою очередь дискредитирует систему градорегулирования.

Также сочетание в рассматриваемых документах положений об обязательности применения и положений, носящих рекомендательный характер, приводит к еще большему запутыванию субъектов градостроительной деятельности.

2. В зависимости от наличия схемы дифференциации территорий (городских сред) и дифференцированных нормативов для таких территорий можно выделить:

- города, содержащие схемы дифференциации территорий (городских сред);

- города, местные нормативы градостроительного проектирования которых не содержат схем дифференциации территорий (табл.5).

Таблица 5

Дифференциация городов по второму критерию сравнения

|  |  |
| --- | --- |
| **Города, содержащие схемы дифференциации территорий (городских сред)** | **Города, местные нормативы градостроительного проектирования которых не содержат схем дифференциации территорий** |
| Балаково  (Частично: выделяются разные нормативы для центральных районов и районов массовой типовой застройки 1950-1970 годов)  Оренбург  (Частично: в соответствии с функциональным зонированием)  Саранск  (Частично: выделяются три зоны различной степени градостроительной ценности территории: высокая, средняя, низкая)  Пермь  Хабаровск | Воронеж  Кемерово  Липецк  Мурманск  Новосибирск  Орск  Советская Гавань  Тихорецк  Томск  Улан-Удэ |

Так, в границах городского округа «Город Хабаровск» установлено 7 видов территорий нормирования, определенных с учетом территориальных зон, градостроительный регламент которых содержит жилье. Ниже представлены примеры такой дифференциации – фрагменты некоторых таблиц из местных нормативов градостроительного проектирования г. Хабаровск.

Таблица 6

Фрагмент таблицы «Значения минимальных расчетных показателей в отношении структурной организации и плотности территорий нормирования» местных нормативов градостроительного проектирования

г. Хабаровск

| **Наименование показателя,**  **единицы измерения показателя** | **Значение показателя для вида ТН** | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ТН**  **№ 1** | **ТН**  **№ 2** | **ТН**  **№ 3** | **ТН**  **№ 4** | **ТН**  **№ 5** | **ТН**  **№ 6** | **ТН**  **№ 7** |
| Доля площади улиц от площади ТН, % | 28 | 27 | 23 | 20 | 18 | 15 | 15 |
| Доля озелененных терри­торий общего пользо­вания по отношению к пло­щади ТН, % | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 7 | 5 |
| Количество квадратных метров суммарной пло­щади земельных участков на одного жителя в преде­лах площади нетто ТН | 90 | 47 | 50 | 45-52 | 95 | 135 | 280 |

Таблица 7

Фрагмент таблицы «Значения минимальных расчетных показателей в границах территорий нормирования в отношении сети общеобразовательных учреждений» местных нормативов градостроительного проектирования

г. Хабаровск

| **Наименование показателя,**  **единицы измерения показателя** | **Значение показателя для вида ТН** | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ТН № 1** | **ТН № 2** | **ТН**  **№ 3** | **ТН**  **№ 4** | **ТН № 5** | **ТН № 6** | **ТН № 7** |
| 1. Количество мест в общеобразовательных учреждениях на тысячу жителей | 105 | 110 | 115 | 115 | 120 | 120 | 120 |
| 4. Удалённость общеобразовательных учреждений от мест проживания в метрах | 600 | 500 | 500 | 500 | 600 | 600 | 700 |

Схема расположения территорий нормирования, включенная в состав правового акта о местных нормативах градостроительного проектирования в г. Хабаровск приведена в приложении № 1.

Что касается г. Пермь, то границы «стандартных территорий нормирования» в данном городе фактически являются границами соответствующих функциональных зон жилого назначения, которые утверждены в составе генерального плана.

Ниже представлены фрагменты таблиц генерального плана г. Пермь и фрагменты таблиц местных нормативов градостроительного проектирования г. Пермь, иллюстрирующие дифференцированность показателей в соответствии с различными видами «стандартных территорий нормирования».

Таблица 8

Фрагмент таблицы Генерального плана г. Пермь

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **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 |
| 1. Площадь земельных участ­ков объек­тов муниципаль­ных учреждений среднего (пол­ного) общего образования на одного учаще­гося | кв. м. | 10 | 14 | 25 | 29 | 29 | 29 | 29 | 29 |
| 1. Площадь озелененных территорий об­щего пользова­ния в пределах СТН | кв. м/чел. | 3 | 3 | 3 | 3 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| 1. Зона дос­тупности обще­ственного транс­порта | м. | 250 | 250 | 250 | 250 | 400 | 400 | 400 | 400 |

Таблица 9

Таблица из местных нормативов градостроительного проектирования

г. Пермь

| **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. Площадь земельных участков отдельно стоя­щих объектов дошколь­ных образовательных учреждений на одно ме­сто | м2 | 30 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 |

Схема расположения стандартных территорий нормирования, утвержденная в составе карты функционального зонирования генерального плана г. Пермь, приведена в приложении № 2.

Можно отметить, что в местных нормативах градостроительного проектирования г. Мурманск присутствует положение о разделении города на три планировочных района: Северный, Центральный и Южный. Однако, оно не нашло развития и не отразилось в виде дифференциации показателей нормирования для соответствующих территорий.

Отсутствие схемы дифференциации территории города является следствием безразличного подхода органов местного самоуправления к разработке местных нормативов градостроительного проектирования. Игнорирование индивидуальных особенностей каждого отдельно взятого города и его отдельных территорий не позволяет говорить об обеспечении благоприятных условий жизнедеятельности жителей этих районов, так как принятие общих нормативов на всю территорию города не учитывает специфики, состояния развития и проблемных мест отдельных территорий. Таким образом, цель принятия местных нормативов градостроительного проектирования не будет достигнута.

3. В зависимости от пересечения местных нормативов градостроительного проектирования и технических регламентов безопасности можно выделить:

- города, местные нормативы градостроительного проектирования которых имеют пересечения с техническими регламентами безопасности;

- города, в которых технические регламенты безопасности не пересекаются с местными нормативами градостроительного проектирования (табл.10).

Таблица 10

Дифференциация городов по третьему критерию сравнения

|  |  |
| --- | --- |
| **Города, местные нормативы градостроительного проектирования которых имеют пересечения с техническими регламентами безопасности** | **Города, в которых технические регламенты безопасности не пересекаются с местными нормативами градостроительного проектирования** |
| Балаково  Воронеж  Кемерово  Липецк  Мурманск  Новосибирск  Оренбург  Орск  Саранск  Советская Гавань  Тихорецк  Томск  Улан-Удэ | Пермь  Хабаровск |

Как показал анализ местных нормативов градостроительного проектирования городов, приведенных в табл. 10, проблема включения положений, регулируемых техническими регламентами, является очень острой.

Так, местные нормативы градостроительного проектирования г. Мурманск в том числе содержат положения о нормативных требованиях в сфере защиты от электромагнитных полей, излучений и облучений [[37]](#footnote-38) и положения о нормативах в сфере радиационной безопасности [[38]](#footnote-39), что напрямую является сферой регулирования технических регламентов. Также местные нормативы градостроительного проектирования г. Мурманск содержат требования к почвам по эпидемиологическим и химическим показателям [[39]](#footnote-40), требования к качеству воды водных объектов, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения, рекреационного водопользования [[40]](#footnote-41), что также никак не должно входить в состав местных нормативов градостроительного проектирования.

Местные нормативы градостроительного проектирования г. Пермь содержат расчетные показатели в отношении объектов, связанных с решением вопросов местного значения на территории г. Пермь; они устанавливаются и применяются в отношении объектов инфраструктуры социального обслуживания, инфраструктуры обращения с твердыми бытовыми отходами, транспортной инфраструктуры, рекреационной инфраструктуры. [[41]](#footnote-42) При этом пересечения с техническими регламентами безопасности отсутствуют.

Как уже было отмечено выше, технические регламенты и нормативы градостроительного проектирования имеют различный правовой статус, и, соответственно, их положения не могут содержаться в одном документе. Тем более не целесообразно включение требований технических регламентов в состав местных нормативов градостроительного проектирования при уже существующих соответствующих нормативно-правовых актах. Такое смешение является неправомерным в силу причин юридических, и является не безобидным для развития города: оно фактически блокирует процесс становления новых технологий градостроительного проектирования, ориентированных на артикуляцию различных параметрических компонентов и правовых институтов градостроительного проектирования при их взаимной координации в процессе реального градоуправления.

4. В зависимости от определения сферы бюджетной ответственности муниципалитета можно выделить:

- города, в местных нормативах градостроительного проектирования которых присутствуют положения о нормировании даже тех объектов, в отношении которых отсутствуют бюджетные полномочия;

- города, в местных нормативах градостроительного проектирования которых объекты инфраструктуры, не входящие в сферу бюджетной ответственности муниципалитета не нормируются (табл. 11).

Таблица 11

Дифференциация городов по четвертому критерию сравнения

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Города, в местных нормативах градостроительного проектирования которых присутствуют положения о нормировании даже тех объектов, в отношении которых отсутствуют бюджетные полномочия** | | **Города, в местных нормативах градостроительного проектирования которых объекты инфраструктуры, не входящие в сферу бюджетной ответственности муниципалитета не нормируются** |
| **город** | **объекты, в отношении которых отсутствуют бюджетные полномочия** |
| Балаково | Банки, отделения связи, предприятия тор­говли, обществен­ного питания и быто­вого обслуживания | Советская Гавань  Кемерово  Пермь  (Наличие справочной информации) |
| Воронеж | Объекты обществен­ного питания, тор­говли, туризма и т.п. |
| Липецк | Предприятия торговли, общественного питания и бытового обслужива­ния. Розничные рынки. Банки |
| Орск | Объекты сферы развле­чений, торговли, обще­ственного питания и т.п. |
| Саранск | Предприятия торговли, культуры, туризма и т.п. |
| Тихорецк | Объекты туризма, раз­влекательные учрежде­ния, предприятия тор­говли |
| Томск | Объекты туризма и тор­говли, развлечения |
| Улан-Удэ | Объекты туризма и тор­говли, развлечения |
| Хабаровск | Дискотеки, киноте­атры, клубы |

Продолжение табл. 11

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Города, в местных нормативах градостроительного проектирования которых присутствуют положения о нормировании даже тех объектов, в отношении которых отсутствуют бюджетные полномочия** | | **Города, в местных нормативах градостроительного проектирования которых объекты инфраструктуры, не входящие в сферу бюджетной ответственности муниципалитета не нормируются** |
| **город** | **объекты, в отношении которых отсутствуют бюджетные полномочия** |
| Мурманск | Предприятия рознич­ной торговли, общест­венного питания. Отде­ления банка. Гости­ницы | - |
| Новосибирск |  |
| Оренбург |  |

Как показывает проведенный анализ, большинство городов идут по пути принятия на себя дополнительных бюджетных обязательств, что входит в противоречие с их финансовой обеспеченностью.

Так, например, Решением Хабаровской городской Думы от 14.12.2010 № 312 «О бюджете городского округа «город Хабаровск» на 2011 г.» был утвержден прогнозируемый дефицит бюджета города в размере более 760млн. руб. В 2012 г. данный показатель составил 627 млн. руб.[[42]](#footnote-43)

Аналогичная картина наблюдается в г. Липецк: Липецкий городской Совет депутатов от 11.12.2012 № 564 своим решением утвердил бюджет г. Липецка на 2012 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, в соответствии с которым дефицит бюджета города Липецка в 2013 г. составит более 580 млн. руб. [[43]](#footnote-44) В такой ситуации не совсем рациональным кажется принятие органами местного самоуправления г. Липецк дополнительных обязательств по нормированию предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, розничных рынков, банков.

Ситуация дефицита местного бюджета справедлива для абсолютного большинства российских городов, что соответственно ставит под сомнение возможность выполнения органами местного самоуправления дополнительных обязательств.

1. В зависимости от момента принятия местных нормативов градостроительного проектирования можно выделить:

- города, местные нормативы градостроительного проектирования были приняты до принятия генерального плана;

- города, местные нормативы градостроительного проектирования которых разрабатывались параллельно с разработкой генерального плана;

- города, местные нормативы градостроительного проектирования которых были приняты после утверждения генерального плана (табл. 12).

Таблица 12

Дифференциация городов по пятому критерию сравнения

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Город** | **Дата принятия Генерального плана** | **Дата принятия местных нормативов градостроительного проектирования** |
| Города, местные нормативы градостроительного проектирования были приняты до принятия генерального плана | Советская Гавань | 2009 \* | 2008  Постановление Главы Админи­страции муни­ципального об­разования г.п. «Город Со­ветская Гавань» Хабаровского края от 18.01.2008 г. № 1 «О местных нормативах гра­достроитель­ного проектиро­вания на терри­тории города Советская Га­вань» |
| Кемерово | 2011  Решение Кемеровского городского Совета народных депутатов **от** 24.06.2011 № 36  «Об утверждении генерального плана города Кемерово» | 2007  Постановление Кемеровского городского Со­вета народных депутатов от 16.08.2007 г. № 165 «О мест­ных нормативах градострои­тельного проек­тирования на территории го­рода Кемерово» |

Продолжение табл.12

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Город** | **Дата принятия Генерального плана** | **Дата принятия местных нормативов градостроительного проектирования** |
| Города, местные нормативы градостроительного проектирования были приняты до принятия генерального плана | Липецк | 2009  Решение Липецкого городского Совета депутатов от 03.03.2009 №981. | 2008  Постановление Главы г. Ли­пецка от 20.10.2008 г. № 2593 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования го­рода Липецка» |
| Города, местные нормативы градостроительного проектирования которых разрабатывались параллельно с разработкой генерального плана | Новосибирск | 2007  Решение Совета депутатов города Новосибирска от 26.12.2007 № 824 «О Генеральном плане города Новосибирска» | 2007  Постановление Мэра г. Новоси­бирска от 23.07.2007 г. № 563-а «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования го­рода Новоси­бирска» |
| Улан-Удэ | 2008  Решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 25.03.2008г. №816-82 «Об утверждении Генерального плана городского округа г.Улан-Удэ» | 2008  Постановление Администрации г. Улан-Удэ от 31.12.2008 г. № 653 «Об утверждении местных норма­тивов градо­строительного проектирования городского ок­руга «Город Улан-Удэ» |
| Саранск | 2008  Решение Совета депутатов городского округа Саранск от 27 ноября 2008 г. N 219 | 2008  Решение Совета депутатов го­родского округа Саранск от 28.10.2008 г. № 193 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования го­родского округа Саранск» |

Продолжение табл.12

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Город** | **Дата принятия Генерального плана** | **Дата принятия местных нормативов градостроительного проектирования** |
| Города, местные нормативы градостроительного проектирования которых были приняты после утверждения генерального плана | Томск | 2007  Решение Думы города Томска № 687 от 27.11.2007 г. | 2011  Постановление Администрации г. Томска от 24.01.2011 г. № 37 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования му­ниципального образования «Город Томск» |
| Воронеж | 2008  Решение Воронежской городской думы от 19.12.2008 № 422-II | 2010  Постановление администрации городского ок­руга город Во­ронеж от 26.07.2010 г. № 650 «Об утвер­ждении мест­ного норматива градострои­тельного проек­тирования «Планировка жилых, общест­венно-деловых и рекреацион­ных зон город­ского округа город Воронеж» |
| Оренбург | 2008  Решение Оренбургского городского Совета от 10.10.2008 № 674 | 2010  Решение Орен­бургского го­родского совета от 19.08.2010 г. № 1165 «Об утвержде­нии Местных нормативов градострои­тельного проек­тирования м.о. «город Орен­бург» |
| Хабаровск | 2006  Решение Хабаровской Городской Думы от 26.09.2006 г. № 307 | 2011  Постановление Администрации города Хаба­ровска от 31.03.2011 г. № 875 «Об утвер­ждении мест­ных нормативов градострои­тельного проек­тирования г.о. «Город Хаба­ровск» |

Продолжение табл.12

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Город** | **Дата принятия Генерального плана** | **Дата принятия местных нормативов градостроительного проектирования** |
| Города, местные нормативы градостроительного проектирования которых были приняты после утверждения генерального плана | Пермь | 2010  Решение Пермской городской Думы от 17.12.2010 г. N 205 | 2012  Постановление Администрации г. Перми от 26.12.2012 г. № 104-П «Об утверждении местных норма­тивов градо­строительного проектирования в г. Перми» |
| Мурманск | 2009  Решение Совета депутатов города Мурманска от 25.06.2009 N 7-85 | 2012  Решение Совета депутатов го­рода Мурманска от 3.12.2012 г. № 55-750 «Об утвер­ждении мест­ных нормативов градостроитель­ного проектиро­вания муници­пального образо­вания го­род Мурманск» |

\* Реквизиты нормативного акта на официальном сайте г. Советская Гавань не представлены

Города, включенные в первую группу, то есть местные нормативы градостроительного проектирования которых были подготовлены до подготовки генерального плана, в перспективе могут проигрывать городам, использовавшим другой вариант подготовки местных нормативов градостроительного проектирования. Суть состоит в том, что в случае использования местных нормативов градостроительного проектирования в процессе подготовки генерального плана как методологического и технологического компонента, будет иметь место априорное нормирование, иррациональность которого объяснена выше.

Городами, выбравшими наиболее оптимальный вариант – вариант подготовки местных нормативов градостроительного проектирования в процессе подготовки генерального плана - стали Новосибирск, Улан-Удэ и Саранск. Конечно, нельзя с уверенностью утверждать, что в процессе подготовки данных документов была учтена специфика их взаимосвязи, однако, минимальный промежуток времени в их принятии (несколько месяцев) позволяют их отнести в эту группу.

В Томске, Воронеже, Оренбурге, Хабаровске, Перми и Мурманске местные нормативы градостроительного проектирования были подготовлены и приняты уже после введения в действие генерального плана. Последствия данного варианта заключаются в возможной необходимости последующего внесения изменений в генеральный план города.

Так, Дума г. Томск 5 марта 2013 г. вынесла Решение о внесении изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки. [[44]](#footnote-45)

При этом стоит отметить, что процедуры по внесению изменений в генеральный план города, помимо того, что достаточно продолжительны по времени, еще требуют значительных финансовых ресурсов. Так, 30 января 2013 г. был объявлен конкурс на разработку проекта по внесению изменений в генеральный план г. Комсомольск-на-Амуре, начальная цена контракта которого составила более 8 млн. рублей.[[45]](#footnote-46) Более 3 млн. рублей – начальная цена контракта на выполнение работ по внесению изменений в генеральный план городского округа город Мегион (Ханты-Мансийский автономный округ) в составе комплексного проекта управления градостроительным развитием территории. [[46]](#footnote-47)Администрация г. Советская Гавань объявила конкурс, предметом контракта которого стало внесение изменений в генеральный план города. Цена контракта составила 604 тыс. рублей. [[47]](#footnote-48)

Мониторинг реестра опубликованных заказов на Официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов по предмету контракта «внесение изменений в генеральный план» позволил найти наиболее дорогостоящие контракты. Так, Администрация Крымского городского поселения Крымского района разместила заказ на внесение изменений в генеральный план, стоимость которого составила 11 млн. рублей. [[48]](#footnote-49)

В условиях дефицита бюджета большинства муниципальных образований в Российской Федерации вопрос о выборе рационального варианта подготовки местных нормативов градостроительного проектирования становится наиболее острым. Соответственно, муниципалитетам необходимо обдуманно подходить к решению данного вопроса.

Таким образом, проведенный анализ местных нормативов градостроительного проектирования российских городов позволил выделить два основных подхода к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах.

Первый подход представляет собой наследство социалистического градостроительства, когда государство контролировало все. Не возникало необходимости соотносить полномочия органов местного самоуправления с взятыми обязательствами и бюджетной обеспеченностью муниципалитета на их исполнение.

В подавляющем большинстве городов при разработке и принятии местных нормативов градостроительного проектирования совершенно не был учтен тот факт, что деятельность осуществляется в условиях рыночной экономики, что не могло не отразиться на полномочиях и сфере ответственности органов местного самоуправления. Таким образом, одной из распространенных ошибок таких местных нормативов градостроительного проектирования является включение в их состав показателей, относящихся к таким объектом социальной инфраструктуры, как объекты торговли, банковской сферы, сферы проведения досуга, развлечений, за создание которых публичная власть отвечать не может, то есть не может брать на себя бюджетных обязательств.

Применение такого подхода приводит к дискредитации системы градостроительного проектирования, превращению ее в совокупность документов-обещаний, которые не могут быть исполнены по ряду объективных причин.

Второй подход к разработке местных нормативов градостроительного проектирования основывается на понимании природы нормативов градостроительного проектирования.

Происходит осознание того факта, что практика «тотального нормирования» в условиях рыночной экономики не работает. В данном случае власть несет ответственность конкретно за те виды объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической – которые увязаны с вопросами местного значения, исполнение которых возложено на муниципалитеты согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, то есть берутся в расчет ограниченные возможности местного бюджета.

К сожалению, по данному пути разработки местных нормативов градостроительного проектирования на данный момент пошло совсем небольшое количество городов. Однако, с разработкой методических рекомендаций, проясняющих механизм разработки и применения местных нормативов градостроительного проектирования ситуация может измениться в положительную сторону.

Приведение конкретных иллюстраций преимуществ выбора второго подхода в настоящее время невозможно в силу того, что местные нормативы градостроительного проектирования в городах, отнесенных к данной группе, были приняты совсем недавно – в 2011 и 2012 гг. Однако, очевидно, что выбор инвесторов будет сделан в пользу тех городов, где в настоящий момент создана рациональная система управления градостроительным развитием, где нормативное регулирование градостроительной деятельности является прозрачным и понятным.

**2.2. Специфика региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, их взаимосвязь в процессе управления развитием территорий с использованием института современного территориального проектирования**

Как уже было отмечено выше, Градостроительный кодекс РФ предусматривает утверждение региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, однако он не артикулирует различия между ними. Между тем региональные нормативы градостроительного проектирования утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и регулируют объекты регионального значения; местные же нормативы градостроительного проектирования утверждаются органами местного самоуправления и регулируют соответственно объекты местного значения.

Взаимосвязь региональных и местных нормативов градостроительного проектирования закреплена в Градостроительном кодексе РФ и состоит в следующем: с одной стороны, утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей поселений, городских округов в границах субъекта Российской Федерации (данное положение закреплено в п.5 ст. 24 ГрК РФ); с другой стороны, не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования (согласно п. 6 ст. 24 ГрК РФ).

В качестве примера рассмотрим региональные нормативы градостроительного проектирования Московской области, принятые постановлением Правительства Московской области от 16.012012 № 24/54 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» и местные нормативы градостроительного проектирования г. Химки Московской области, принятые Решением Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 20.03.2013 № 03/1 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа Химки Московской области».

Начнем с того, что и региональные нормативы Московской области, и местные нормативы г. Химки содержат положения об обязательности их исполнения всеми субъектами градостроительной деятельности.

Далее рассмотрим исполнение властями Московской области положения Градостроительного кодекса РФ о том, что региональные нормативы градостроительного проектирования должны учитывать особенности поселений, городских округов в границах субъекта Российской Федерации. В соответствии с п.5 Общих положений нормативов градостроительного проектирования Московской области «нормативы определяются:

- особенностями пространственной организации и функционального назначения территорий Московской области, которые характеризуются историческими традициями организации расселения населения и размещения мест приложения труда, планируемыми приоритетными преобразованиями в пространственной организации Московской области, планируемыми инфраструктурными изменениями, требованиями сохранения и приумножения историко-культурного и природного наследия;

- особенностями населенных пунктов Московской области, которые характеризуются типом населенного пункта – городского или сельского населенного пункта, численностью их населения и пространственной морфологией застройки». [[49]](#footnote-50)

Так, нормативы, касающиеся максимальной этажности жилых и нежилых зданий в населенных пунктах Московской области; предельных размеров земельных участков, предоставляемых для застройки индивидуальными жилыми домами на жилых территориях дифференцированы по типам устойчивых систем расселения (городская, рекреационно-городская, рекреационно-аграрная) с учетом численности проживающего в них населения (см. табл.14).

Расчетные показатели плотности сети автомобильных дорог общего пользования и сети общественного пассажирского транспорта приведены для устойчивых систем расселения и еще детальнее – для муниципальных районов.

Таблица 13

Фрагмент таблицы нормативов градостроительного проектирования Московской области «Расчетные показатели плотности сети автомобильных дорог общего пользования пассажирского транспорта

в муниципальных районах»

| №  п/п | Муниципальный район | Плотность сети автомобильных дорог общего пользования,  не менее,  км/кв. км | Плотность сети общественного пассажирского  транспорта,  не менее,  км/кв. км |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | Волоколамский | 0,43 | 0,42 |
| 2 | Воскресенский | 0,41 | 0,37 |
| 3 | Дмитровский | 0,46 | 0,45 |
| 4 | Егорьевский | 0,37 | 0,36 |
| 5 | Зарайский | 0,40 | 0,38 |
| 6 | Истринский | 0,48 | 0,47 |
| 7 | Каширский | 0,45 | 0,43 |
| 8 | Клинский | 0,39 | 0,38 |

Таким образом, можно сделать вывод, что в целом в региональных нормативах градостроительного проектирования Московской области сделана попытка учета особенностей входящих в ее состав населенных пунктов в зависимости от численности населения, типа устойчивых систем расселения.

Теперь рассмотрим второе положение взаимосвязи региональных и местных нормативов градостроительного проектирования: положение о том, что не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования.

В соответствии с составом устойчивых систем расселения Московской области г. Химки относится к Долгопрудненско-Химкинско-Красногорской устойчивой системе расселения, характеризующейся как городская система с компактным центральным типом пространственной организации и компактным высокоплотным разноэтажным преобладающим типом застройки. В соответствии с дифференциацией городов Московской области по численности населения город отнесен к группе «свыше 100 тыс. человек».

Знание указанных характеристик г. Химки позволяет выбирать соответствующие значения различных нормативов, содержащихся в региональных нормативах градостроительного проектирования Московской области. Рассмотрение указанных значений и их сравнение со значениями нормативов, содержащихся в местных нормативах градостроительного проектирования г. Химки позволяет сделать вывод, что между региональными и местными нормативами градостроительного проектирования практически нет существенных расхождений: эти нормативы в большинстве случаев являются идентичными.

Неоднозначность содержания и статуса нормативов градостроительного проектирования, недостаточным образом закрепленных в Градостроительном кодексе РФ, отражается в содержании региональных и местных нормативов градостроительного проектирования.

Так, в качестве примера также остановимся на региональных нормативах градостроительного проектирования Московской области.

Данные нормативы устанавливают в том числе максимальную этажность жилых и нежилых зданий во всех без исключения населенных пунктах Московской области (табл. 14).

Таблица 14

Максимальная этажность жилых и нежилых зданий

в населенных пунктах Московской области, содержащаяся в местных нормативах градостроительного проектирования Московской области

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Население, тыс.  человек** | **Устойчивая система расселения** | | | | | | | | |
| **городская** | | | **рекреационно-городская** | | | **рекреационно-аграрная** | | |
| **городские  населенные пункты** | | **сель­ские  насе­ленные пункты** | **городские  населенные пункты** | | **сель­ские  насе­ленные пункты** | **городские  населенные пункты** | | **сель­ские  насе­ленные пункты** |
| города | по­селки  город  ского типа | города | по­селки  город­ского типа | города | по­селки  город­ского типа |
| свыше 100 | 17 | - | - | 17 | - | - | 17 | - | - |
| от 50 до  100 | 17 | - | - | 17 | - | - | 12 | - | - |
| от 15 до  50 | 17 | 12 | - | 12 | 12 | - | 9 | 7 | - |
| от 3 до 15 | 12 | 9 | 4 | 9 | 9 | 4 | 9 | 5 | 3 |
| от 1 до 3 | - | 7 | 3 | - | 5 | 3 | - | 4 | 3 |
| менее 1 | - | - | 3 | - | - | 3 | - | - | 3 |

Так, для городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек, к которым в Московской области можно отнести Люберцы, Мытищи, Одинцово, Химки, максимальная этажность жилых и нежилых зданий установлена в 17 этажей. Максимальная этажность в 12 этажей установлена для городов рекреационно-аграрной устойчивой системы расселения с численностью населения от 50 до 100 тыс. человек, для поселков городского типа городской устойчивой системы расселения и городских населенных пунктов рекреационно-городской устойчивой системы расселения численностью населения от 15 до 50 тыс. человек. Такая предусмотренная максимальная этажность для одного из самых застраиваемых в настоящее время регионов вызывает болезненную реакцию застройщиков, так как для них вопрос об этажности возводимого здания зачастую напрямую взаимосвязан с экономическим результатом строительного проекта.

Однако, сущность вопроса состоит в другом: вправе ли региональные нормативы градостроительного проектирования устанавливать такие императивные требования. Анализ законодательства по данному вопросу позволил сделать вывод, что максимальная этажность жилых и нежилых зданий должна устанавливаться точечно, в зависимости от объективно обусловленных индивидуальных особенностей конкретных районов (кварталов) некоторых населенных пунктов, и, соответственно, не может устанавливаться региональными нормативами градостроительного проектирования. Данный вывод основывается на следующих положениях.

Во-первых, как уже отмечалось ранее, согласно ст. 24 Градостроительного кодекса РФ, предназначение нормативов градостроительного проектирования состоит в установлении минимальных расчетных показателей обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека. Может ли этажность застройки влиять на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности – скорее всего нет, за исключением индивидуальных особенностей конкретных районов (кварталов) некоторых населенных пунктов, в которых повышенная этажность может вызывать некоторые неудобства, например, в связи с плотностью застройки. В целом же региональные нормативы градостроительного проектирования не должны устанавливать общий предел по этажности для целых групп населенных пунктов без учета индивидуальных особенностей каждого.

Во-вторых, согласно Градостроительному кодексу РФ, предельные параметры разрешенного строительства, в том числе и предельная этажность, должны указываться в одном из разделов правил землепользования и застройки – в градостроительном регламенте, а вовсе не в нормативах градостроительного проектирования. Утверждение же правил землепользования и застройки осуществляется представительным органом местного самоуправления (п. 6 ст. 30, ст. 38 ГрК РФ). При этом согласно пп. 3 п. 1, пп. 3 п. 2, пп.3. п. 3 ст. 8 Градостроительного кодекса, пп. 20 п. 1 ст. 14, пп. 26 п. 1 ст. 16 ФЗ-131 утверждение правил землепользования и застройки отнесено к вопросам местного значения. А согласно ч.1ст. 130, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, вопросы местного значения органы местного самоуправления решают самостоятельно.

Таким образом, установление в региональных нормативах градостроительного проектирования максимальной этажности жилых и нежилых зданий для всех населенных пунктов соответствующего региона является вторжением региональных властей в сферу компетенции местных властей.

Подобные нестыковки в содержании региональных и местных нормативов неизбежным образом приводят к возникновению спорных вопросов в градостроительных правоотношениях. Хорошей иллюстрацией этому служит судебная практика.

Первый пример касается уже упоминавшегося положения о необходимости разделения технических регламентов и нормативов градостроительного проектирования. Нормативы градостроительного проектирования не могут устанавливать государственные стандарты (и призванные заменить их технические регламенты), так же как и строительные нормы и правила и аналогичные нормы технического характера. В соответствии с п. «р» ст. 71 Конституции РФ, п.3 ст. 6. Градостроительного кодекса, ст.4 Федерального закона «О техническом регулировании», это относится к исключительной компетенции федерального уровня государственной власти. Так, Рязанский областной суд по одному из дел признал противоречащими законодательству и недействующими региональные нормы Рязанской области, устанавливающие обязательные стандарты (нормативы) по проектированию и строительству автозаправочные станций на территории области, так как счел их нормативным актом технического регулирования.

Существуют и положительные решения относительно соответствия нормативов градостроительного проектирования требованиям законодательства, что, однако, не исключает факта возникновения вопросов о содержании данных нормативов.

Так, ФАС Уральского округа в Постановлении от 19.09.2011 № Ф09-5541/11 по делу № А50-6969/11 признал законными и допустимыми установленные администрацией города Перми нормативы градостроительного проектирования в части обеспечения проектируемых жилых зданий объектами, предназначенными для постоянного хранения легковых автомобилей. Суд в своем Постановлении указал, что местные нормативы градостроительного кодекса для города Перми определяют требования к обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности человека, к которым в том числе относится обеспеченность проектируемых жилых зданий объектами, предназначенными для постоянного хранения легковых автомобилей, что в свою очередь Градостроительному кодексу РФ. Таким образом, в удовлетворении требования о признании данных нормативов градостроительного проектирования не действующими, заявителю было отказано.

Другой пример – решение Калужского районного суда Калужской области от 05.07.2011 по делу № 33-2663/2011. В данном случае имели место требования истца об устранении препятствий в пользовании жилым домом и земельным участком, которые суд признал обоснованными, основываясь на положениях региональных нормативов градостроительной деятельности для Калужской области. В указанных нормативах устанавливались допустимые параметры и характеристики ограждений на границе с соседним земельным участком, в связи с чем суд указал, что такие нормативы градостроительного проектирования были приняты в пределах компетенции, предоставленной Градостроительным кодексом РФ региональным органам власти.

Таким образом, можно отметить, что вопрос о соотношении региональных и местных нормативов градостроительного проектирования действующим законодательством не решен, что приводит к ощутимым сложностям в управлении развитием урбанизированными территориями.

* 1. **Основные положения логической модели разработки нормативов градостроительного проектирования**

Говоря о логической модели разработки нормативов градостроительного проектирования, необходимо понимать, в какой последовательности должна производиться их подготовка.

С позиции рациональной организации системы градоуправления существуют два варианта подготовки местных нормативов градостроительного управления. Первый вариант предполагает, что местные нормативы градостроительного проектирования 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 (рис.1).

**Генеральный план:**

Схема функционального зонирования

Параметрическая модель города

**Местные нормативы градостроительного проектирования**

Рис. 1. Первый вариант схемы подготовки разработки местных нормативов градостроительного проектирования

Второй вариант подготовки нормативов градостроительного проектирования предполагает, что местные нормативы градостроительного проектирования подготавливаются в процессе подготовки генерального плана. Такой вариант является наиболее оптимальным, потому что исключает необходимость внесения изменений в генеральный план (рис.2).

Параметрическая модель города

**Местные нормативы градостроительного проектирования**

**Генеральный план:**

Схема функционального зонирования

Рис. 2. Второй вариант схемы подготовки разработки местных нормативов градостроительного проектирования

Разработка нормативов градостроительного проектирования должна исходить из четкой структуризации данного правового акта. Рациональная структура правового акта о местных нормативах градостроительного проектирования определяется содержательными позициями, которым необходимо быть в таком акте. Данные содержательные позиции по своей сути представляют из себя вопросы, ответы на которые должны давать местные нормативы градостроительного проектирования. Исходя из этого, все эти вопросы можно свести в положения, которые и будут складываться в структуру местных нормативов градостроительного проектирования.

Таким образом, структура местных нормативов градостроительного проектирования может выглядеть следующим образом:

1. Общие положения, определяющие:

- правовой статус местных нормативов градостроительного проектирования в их соотношении с техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами;

- субъектов градостроительной деятельности, для которых местные нормативы градостроительного проектирования являются обязательными, а также случаи, при которых такие нормативы являются обязательными;

- виды документов, при подготовке которых надлежит использовать местные нормативы градостроительного проектирования;

- другие положения.

2. Положения об установлении территорий, на которые распространяются местные нормативы градостроительного проектирования («территории нормативного градопроектирования») и территории, на которые не распространяются местные нормативы градостроительного проектирования («территории ситуативного градопроектирования»).

Положения о дифференциации на различные виды «территорий нормативного градопроектирования» с закреплением этих положений в виде схемы в составе местных нормативов градостроительного проектирования, либо в виде ссылки на схему функционального зонирования генерального плана, где такая дифференциация зафиксирована.

3. Положения, предъявляющие дифференцированные значения показателей применительно к различным видам «территорий нормативного градорегулирования» и применительно к различным видам объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической.

4. Положения, определяющие, уточняющие порядок использования местных нормативов градостроительного проектирования – правила градостроительного проектирования.

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

Если положения, содержащиеся в пункте 1, были подробно рассмотрены в предыдущей главе, то на положениях, содержащихся в остальных пунктах, необходимо остановиться подробнее.

Начнем с рассмотрения содержания пункта 2 предлагаемой структуры местных нормативов градостроительного проектирования - положения об установлении территорий, на которые распространяются местные нормативы градостроительного проектирования (территории «нормативного градопроектирования») и территории, на которые не распространяются местные нормативы градостроительного проектирования (территории «ситуативного градопроектирования»).

Как уже отмечалось ранее, не все объекты должны нормироваться посредством местных нормативов градостроительного проектирования. Уделение особого внимания требуется вопросу, касающемуся применимости местных нормативов градостроительного проектирования на отдельных территориях.

Нормирование инфраструктуры возможно в тех случаях, когда существует стабильность во взаимосвязи потребности в объектах инфраструктуры и самих объектов инфраструктуры, которые должны отвечать на запрошенную потребность. Эта стабильность существует применительно к жилым территориям, и она позволяет формировать будущее, исходя из сегодняшних представлений о нем. И, напротив, нельзя говорить о подобной стабильности применительно к производственным территориям, к иным территориям, будущее развитие которых в большей части зависит от трудно прогнозируемых, быстро меняющихся технологий производства, ведения бизнеса, динамичных трансформаций в сфере коммуникации различных видов и т.д.

Таким образом, необходимо выделять территории так называемого «нормативного градопроектирования» - территории, применительно к которым местные нормативы градостроительного проектирования устанавливаются (территории проживания населения), и территории «ситуативного градопроектирования», применительно к которым местные нормативы градостроительного проектирования не устанавливаются (территории производственные, рекреационные).

Выделение на территории города территорий «нормативного градопректирования» и «ситуативного градопроектирования» закрепляется посредством схемы дифференциации территорий, содержащейся в местных нормативах градостроительного проектирования (например, как это сделано в г. Хабаровск, см. приложение № 2 [[50]](#footnote-51)), либо территории нормирования совпадают со схемой функционального зонирования, содержащейся в генеральном плане города (примером данного варианта может служить г. Пермь, см. приложение № 3).

Далее рассмотрим положение, предъявляющие необходимость применения дифференцированных значений показателей в отношении различных видов территорий «нормативного градорегулирования»и в отношении различных видов объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической.

В местных нормативах градостроительного проектирования выделяется необходимость дифференцировать жилые территории «нормативного градопроектирования» сообразно особенностям запроса на инфраструктурные объекты. Такие особенности возникают по совокупности ряда факторов с учетом их текущего и будущего проявления. Такими факторами, подлежащими учету, являются плотность застройки, структура жилищного фонда, расположение в структуре города, характер и плотность транспортных связей и т.д.

Результатом указанной дифференциации должно быть определение типов городских сред (с фиксацией их границ), в отношении которых устанавливается связь посредством различных показателей между параметрами застройки, с одной стороны, и параметрами инфраструктуры, прилаженной к параметрам застройки, с другой стороны. При этом должна учитываться и обратная связь: «инфраструктура-застройка».

Такое дифференцирование исходит из основ градостроительного проектирования и градоуправления в целом и основывается на следующих принципиальных моментах:

1. Дифференциация должна происходить до начала подготовки местных нормативов градостроительного проектирования – в процессе подготовки генерального плана, или предложений о внесении изменений в генеральный план, поскольку дифференциация – это всегда результат моделирования параметров города (урбанизированной территории).
2. Дифференциация должна выполняться на основе показателей параметрической модели города. Посредством моделирования должен быть предложен некий оптимальный вариант (или область вариантов) как результат выбора, произведенного по совокупности разнообразных критериев, ранжированных по значимости.
3. 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.
4. Закрепление параметризованного функционального зонирования генерального плана должно быть отражено в двух документах: во-первых, в правилах землепользования и застройки и, во-вторых, в местных нормативах градостроительного проектирования.

В частности, должны быть закреплены цепочки параметрических связей-переходов от территорий «нормативного градопроектирования» к территориальным зонам правил землепользования и застройки:

1. Объемы застройки 🡪 структура жилищного фонда (воздействие на формирование в нужном направлении такой структуры через градостроительные регламенты);
2. Объемы застройки 🡪 количество проживающего населения (определяемого через структуру жилищного фонда и структуру домохозяйств);
3. Объемы застройки 🡪 количество проживающего населения 🡪 объекты социальной инфраструктуры (минимальный набор, основывающийся на специфике территории, выраженной в параметрах) 🡪 доступность объектов социальной инфраструктуры, их параметры, определяемые контекстом окружения.
4. Фиксация в местных нормативах градостроительного проектирования положения о том, что технические задания к подготовке документации по планировке территорий должны быть результатом моделирования (выполняемого на основе функционирующей в постоянном режиме параметрической модели города), в том числе, моделирования процесса оптимизации сети объектов социальной инфраструктуры.
5. Закрепление двухуровневой системы показателей – относящихся к местным нормативам градостроительного проектирования и являющихся местными нормативами градостроительного проектирования, а именно:

- уровень генерального плана:

а) базовые показатели (такие как, например, процент детей, посещающих детские сады, школы; показатели посещаемости поликлиник и проч.);

б) расчетные показатели – плотность распределения застройки и распределения населения по различным «территориям нормативного градопроектирования»;

- уровень местных нормативов градостроительного проектирования:

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

б) максимальная удаленность от мест проживания (или другими словами, время доступности) детских садов, школ, поликлиник, озелененных территорий общего пользования;

в) положения-показатели местных нормативов градостроительного проектирования, применительно к соответствующим территориям, для которых не выдерживаются соответствующие значения местных нормативов градостроительного проектирования, определяющие необходимость проведения соответствующих мероприятий по компенсации недостатка услуг социальной сферы (например, путем организации подвоза учеников за счет бюджета, арендования за счет бюджета помещений для предоставления недостающих социальных услуг, выполнения иных мероприятий).

Данный принцип определяет, что нормативы градостроительного проектирования не должны определять показатели плотности застройки. Плотность застройки – это предмет генерального плана, из которого соответствующие показатели особым образом трансформируются в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки. Местные нормативы градостроительного проектирования должны быть увязаны с генеральным планом.

Можно допустить наличие в местных нормативах градостроительного проектирования 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 «территории нормативного градопроектирования» со своими границами, что и порождает необходимость границы таких территорий установить именно в нормативах градостроительного проектирования, 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 местных нормативов градостроительного проектирования).

Также дифферецированные показатели местных нормативов градостроительного проектирования должны воспроизводить морфологию города в части размерности объектов социального обслуживания, соотнесенную с морфологией окружающей застройки. По причине всегда недостаточной городской территории, необходимо дифференцированное расходование: в зависимости от расположения в городе детские сады, школы и другие объекты социальной инфраструктуры должны быть по-разному устроены пространственно. Именно поэтому возникает необходимость быть в составе местных нормативов градостроительного проектирования показателям площади земельных участков, приходящейся на одного посетителя, - показателям, дифференцированным по различным «территориям нормативного градопроектирования» (применительно к детским садам, школам, поликлиникам, озелененным территориям общего пользования различных видов).

Дифференциация видов территорий с определением типов городских сред – это тот элемент местных нормативов градостроительного проектирования, который придает индивидуальность документу, отличающему его от аналогичных документов других городов. Данное положение не оставляет возможности существования унифицированных местных нормативов, разработанных для «среднестатистического российского города», абсолютно не учитывающего специфики каждого отдельно взятого города, а потому носящего декларативный характер.

Анализ местных нормативов градостроительного проектирования российских городов показал, что практически нигде в городах России не производится дифференциация территорий с позиции выделения различных типов городских сред и закрепления таких различий посредством дифференцированных значений местных нормативов градостроительного проектирования применительно к выделенным территориям.

По мнению специалистов Фонда «Институт экономики города», причинами, характеризующими особенности нынешнего периода, являются:

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;
3. недостаток профессиональных и ответственных планировщиков, проявлением чего является доминирование технологий социалистического унифицированного проектирования, воплощаемых в добросовестном переписывании переживших свое СНиПов и предъявлении их в качестве современных местных нормативов градостроительного проектирования.[[51]](#footnote-52)

Таким образом, возникает необходимость разработки рекомендаций по разработке местных нормативов градостроительного проектирования, с тем, чтобы упростить понимание местным органам власти и соответствующим специалистам специфику института нормативов градостроительного проектирования.

3.**ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И** **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ МЕСТНЫХ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ**

**3.1. Принципы формирования местных нормативов градостроительного проектирования**

Проведенный логический анализ понятия нормативов градостроительного проектирования и оценка подходов к разработке местных нормативов градостроительного проектирования в российских городах, позволяют сформулировать принципы формирования местных нормативов градостроительного проектирования, которые состоят в следующем:

1. встраивание местных нормативов градостроительного проектирования в общую систему управления развитием города.

Данный принцип предполагает необходимость осознания того факта, что местные нормативы градостроительного проектирования не являются автономным и независимым нормированием. Они встроены в систему компонентов нормирования объектов градостроительного проектирования наряду с техническими регламентами и градостроительными регламентами;

1. индивидуальный подход к разработке местных нормативов градостроительного проектирования каждого города.

Индивидуальный подход предполагает отказ от размножения местных нормативов градостроительного проектирования «среднестатистического» города, без учета индивидуальных особенностей каждого населенного пункта. Это может быть достигнуто путем дифференциации территории города по условиям нормирования применительно к различным территориям города.

Выделение стандартных территорий нормирования заключаются в следующем:

- учет существующих особенностей города в части различий между его различными частями;

- учет состоявшегося правового закрепления существующих особенностей города посредством градостроительных регламентов, содержащихся в правилах землепользования и застройки.

Дифференцированные показатели местных нормативов градостроительного проектирования должны воспроизводить морфологию города.

3. взаимосвязь местных нормативов градостроительного проектирования с реальной сферой бюджетной ответственности муниципалитета.

Указанный принцип предполагает осознание того, что местные нормативы градостроительного проектирования утверждаются муниципальной властью для выполнения ее прямой функции по созданию объектов муниципальной инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической) за счет бюджета или с его участием. Это предполагает отказ от нормированиях тех объектов, развитие которых в условиях рыночной экономики зависит от органов местного самоуправления в меньшей степени – предприятий торговли, общественного питания, туризма, развлечений, бытового обслуживания и подобных им. Это позволит сосредоточить и так ограниченные ресурсы муниципалитета на строительство и развитие тех объектов, которые закреплены в сфере ответственности органов местной власти в соответствии с ФЗ-131.

4. выстраивание пространственных и бюджетно-финансовых приоритетов.

Данный принцип предполагает, что местные нормативы градостроительного проектирования всегда соблюдаются публичной властью при подготовке соответствующих документов градостроительного проектирования и должны учитывать наличие средств бюджета для достижения местных нормативов градостроительного проектирования в соответствующие периоды времени.

Еще один принцип, не касающийся процесса формирования местных нормативов градостроительного проектирования, но имеющий непосредственное отношение к данным документам – использование местных нормативов градостроительного проектирования в качестве инструментов индикативного планирования и мониторинга реализации планов развития города.

Данный принцип устанавливает связь между местными нормативами градостроительного проектирования и их выполнением; ее отсутствие приводит к игре между местной властью и обществом – органы местного самоуправления планируют, не имея возможности или заранее не желая выполнять запланированное, а граждане делают вид, что верят, хотя понимают нереальность исполнения закрепленных в местных нормативах градостроительного проектирования обещаний. Такой подход к формированию местных нормативов градостроительного проектирования и подобное выстраивание взаимоотношений между властью и обществом приводит к дискредитации системы градоуправления.

На приведенных принципах были основаны рекомендации по разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах.

**3.2. Рекомендации по разработке местных нормативов градостроительного проектирования в российских городах**

Проведенный анализ местных нормативов градостроительного проектирования российских городов свидетельствует о типичных ошибках, совершаемых при разработке данного документа, в то время как отлаженная технология градорегулирования на практическом уровне, в том числе наличие в городе адекватных местных нормативов градостроительного проектирования, может стать большим преимуществом в период инвестиционной конкуренции между городами, а также отразиться на качестве жизни населения города.

Решением данной проблемы может явиться разработка рекомендаций к разработке нормативов градостроительного проектирования, представляющая собой описание комплекса действий, предпринимаемых органами местного самоуправления с момента принятия решения о разработке местных нормативов градостроительного проектирования и заканчивая мониторингом достижения показателей нормативов.

Разработка указанных рекомендаций может быть представлена в виде модели местных нормативов градостроительного проектирования.

1. В первую очередь необходимо понимание места, которое занимают местные нормативы градостроительного развития в системе нормирования объектов градостроительной деятельности, а также знание правового статуса компонентов нормирования.

Данный шаг предполагает понимание следующих принципиальных моментов, касающихся местных нормативов градостроительного проектирования:

- нормативы градостроительного проектирования носят рекомендательный характер.

- нормативы градостроительного проектирования не обязательны для исполнения всеми субъектами градостроительной деятельности.

Обязательность их исполнения касается ограниченного числа субъектов градостроительной деятельности, на часть из которых она распространяется только при наличии определенных условий.

- нормативы градостроительного проектирования требуют внимательного отношения в части не смешения их с техническими регламентами, имеющими другой правовой статус (статус норм-требований, обязательных к исполнению) и регулирующими вопросы безопасности.

1. Далее необходимо увязать предполагаемый состав местных нормативов градостроительного проектирования с законодательными источниками возникновения требований к такому составу. Такими источниками являются Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон №131-ФЗ.

Источники возникновения требований к составу местных нормативов градостроительного проектирования представлены в таблице 15.

Таблица 15

Источники возникновения требований к составу местных нормативов градостроительного проектирования

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Состав местных нормативов градостроительного проектирования** | **Источники возникновения требований к составу местных нормативов градостроительного проектирования** | |
| **ГрК РФ** | **№ 131-ФЗ** |
| **1. Местные нормативы градостроительного проектирования - нормативы территориальные применительно к стандартным территориям нормирования (ТСП) и территорий ситуативного проектирования (ТСП)** | | |
| Доля площади СТН, ТСП нетто | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п.25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Доля площади улиц в красных линиях от площади СТН и ТСП брутто | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Доля озелененных территорий общего пользования по отношению к площади СТН брутто | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п.25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Доля площади земельных участков детских садов и общеобразовательных школ по отношению к площади СТН брутто | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п.13 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Максимальная плотность застройки всех видов | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п.25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Максимальная плотность жилой застройки | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п.25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Максимальный процент застройки территорий нетто | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п.25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Показатели плотности улично-дорожной сети — предельная площадь кварталов | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **2. Местные нормативы градостроительного проектирования - нормативы пообъектные (функциональные) применительно к объектам местного значения** | | |
| **2.1. МНГП пообъектные в отношении ко всей территории города** | | |
| **Воспитание, образование, здравоохранение, физкультура** | | |
| Количество мест в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях (мест на 1000 жителей) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 13 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Количество мест в муниципальных учреждениях среднего (полного) общего образования (мест на 1000 жителей) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 13 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Муниципальные амбулаторно-поликлинические учреждения (посещений в смену на 1000 чел. населения в год) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 14 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Муниципальные станции скорой медицинской помощи (в том числе в составе больничных учреждений) (число вызовов на 1 чел. в год) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 14 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |

Продолжение табл.15

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Состав местных нормативов градостроительного проектирования** | **Источники возникновения требований к составу местных нормативов градостроительного проектирования** | |
| **ГрК РФ** | **№ 131-ФЗ** |
| Открытые плоскостные физкультурно-спортивные сооружения в пределах СТН и за пределами СТН на территориях общего пользования, в том числе в составе озелененных территорий общего пользования (кв. м на 10 000 человек) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | пп. 19, 25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Места захоронений | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 23 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **МНГП в отношении утилизации отходов** | | |
| Показатель расчета накопления твердых бытовых отходов (на человека в год) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 24 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Доля вторичного сырья, извлекаемая из твердых бытовых отходов | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 24 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Доля отходов для компостирования, извлекаемая из твердых бытовых отходов | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 24 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **МНГП в отношении улично-дорожной сети** | | |
| Дороги бъездные/подъездные (скорость, число полос движения, ширина профиля) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Улицы и дороги общегородские (скорость, число полос движения, ширина профиля) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Улицы и дороги районные (скорость, число полос движения, ширина профиля) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Улицы квартальные (скорость, число полос движения, ширина профиля) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **МНГП в отношении системы хозяйственно-питьевого водоснабжения** | | |
| Объем годового потребления воды | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Удельное среднесуточное (за год) водопотребление на хозяйственно-питьевые нужды населения | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Средний за год суточный расход воды в системе | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Расчетный расход воды в сутки наибольшего водопотребления | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |

Продолжение табл.15

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Состав местных нормативов градостроительного проектирования** | **Источники возникновения требований к составу местных нормативов градостроительного проектирования** | |
| **ГрК РФ** | **№ 131-ФЗ** |
| **МНГП в отношении системы водоотведения** | | |
| Годовой объем сточных вод, поступающих в систему | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Удельное среднесуточное водоотведение сточных вод | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Средний за год суточный объем сточных вод в системе, поступающих в систему | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Средние за год суточные потери стоков в сети | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Средний за год суточный объем стоков, проходящих очистку на биологических очистных сооружениях (БОС) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Расчетный максимальный суточный объем стоков, проходящих очистку на БОС | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **МНГП в отношении системы газоснабжения** | | |
| Объем годового потребления газа | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Удельное годовое потребление газа | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **МНГП в отношении системы теплоснабжения** | | |
| Объем тепловых нагрузок в системе | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Удельные нагрузки в системе теплоснабжения | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **МНГП в отношении системы электроснабжения** | | |
| Объем нагрузок в системе электроснабжения | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Годовое потребление электроэнергии | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Удельная потребляемая электрическая мощность существующими объектами недвижимости | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Удельная электрическая мощность, потребляемая новыми объектами | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **2.2. МНГП пообъектные в отношении частей территории города – СТН** | | |
| **СТН: воспитание, образование, здравоохранение, физкультура, доступность** | | |
| Площадь земельных участков отдельно стоящих объектов дошкольных образовательных учреждений на одно место | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 13 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |

Продолжение табл.15

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Состав местных нормативов градостроительного проектирования** | **Источники возникновения требований к составу местных нормативов градостроительного проектирования** | |
| **ГрК РФ** | **№ 131-ФЗ** |
| Площадь земельных участков объектов муниципальных учреждений среднего (полного) общего образования на одного учащегося | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 13 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Площадь озелененных территорий общего пользования в пределах СТН, кв. м /чел. | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Площадь озелененных территорий общего пользования за пределами СТН в пешеходной доступности не более 400 метров от объекта озеленения, кв. м /чел. | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 25 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Зона доступности общественного транспорта, м. | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **СТН: автомобильные стоянки** | | |
| Стоянки в пределах УДС | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Стоянки открытые на отдельных земельных участках (вне кварталов) | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Стоянки «перехватывающие» | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 5 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| **СТН: инженерно-техническая инфраструктура** | | |
| Суточный расход воды на хозяйственно-питьевые нужды населения | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Объем годового потребления воды на хозяйственно-питьевые нужды населения | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Суточный объем стоков, принимаемый в систему хозяйственно-фекальной канализации | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Годовой объем сточных вод в системе хозяйственно-фекальной канализации | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Объем годового потребления газа населением для целей пищеприготовления | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Тепловая нагрузка | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |
| Электрическая нагрузка | Ч. 4 ст. 24 ГрК РФ | п. 4 ч. ст. 16 № 131-ФЗ |

1. Следующим шагом является логическая технология подготовки местных нормативов градостроительного проектирования.

Вопрос о том, в какой период времени и контексте наличия других документов подготавливаются местные нормативы градостроительного проектирования, предполагает несколько вариантов, так как федеральное законодательство не ограничивает возможности выбора периода подготовки и принятия местных нормативов градостроительного проектирования.

Наиболее оптимальным является вариант, когда местные нормативы градостроительного проектирования разрабатываются в процессе подготовки генерального плана и являются результатом такой подготовки. При этом нормативы не будут применяться механистическим образом, а будут соответствовать особенностям конкретного города.

Другим возможным вариантом, однако, уже не оптимальным, является вариант, когда местные нормативы градостроительного проектирования подготавливаются уже после введения в действие генерального плана города и правил землепользования и застройки. Главным преимуществом данного варианта является наличие уже осуществленной дифференциации пространства города, закрепленной в градостроительных регламентах, что соответственно упрощает задачу выделения стандартных территорий нормирования.

Однако, данный вариант влечет за собой следующие последствия: в случае обнаружения несоответствия показателей нормирования, заложенным в основу генерального плана, реальным тенденциям развития города, возникнет необходимость внесения изменений в генеральный план.

1. Логическая технология подготовки местных нормативов градостроительного проектирования предполагает также проработку детализированного состава местных нормативов градостроительного проектирования, который укладывается в определенную структуру.

Структура местных нормативов градостроительного проектирования, как уже было отмечено ранее, может выглядеть следующим образом:

1. Общие положения, определяющие:

- правовой статус местных нормативов градостроительного проектирования в их соотношении с техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами;

- субъектов градостроительной деятельности, для которых местные нормативы градостроительного проектирования являются обязательными, а также случаи, при которых такие нормативы являются обязательными;

- виды документов, при подготовке которых надлежит использовать местные нормативы градостроительного проектирования;

- другие положения.

2) Положения об установлении территорий, на которые распространяются местные нормативы градостроительного проектирования («территории нормативного градопроектирования») и территории, на которые не распространяются местные нормативы градостроительного проектирования («территории ситуативного градопроектирования»).

Положения о дифференциации на различные виды «территорий нормативного градопроектирования» с закреплением этих положений в виде схемы в составе местных нормативов градостроительного проектирования, либо в виде ссылки на схему функционального зонирования генерального плана, где такая дифференциация зафиксирована.

3) Положения, предъявляющие дифференцированные значения показателей применительно к различным видам «территорий нормативного градорегулирования» и применительно к различным видам объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической.

4) Положения, определяющие, уточняющие порядок использования местных нормативов градостроительного проектирования – правила градостроительного проектирования.

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

На данном этапе определяются значения местных нормативов градостроительного проектирования с учетом взаимосвязи с иными компонентами нормирования.

1. Далее необходимо провести распределение местных нормативов градостроительного проектирования по приоритетам исполнения.

Выделяются приоритеты двух видов:

- пространственные приоритеты: местные нормативы градостроительного проектирования всегда соблюдаются публичной властью при подготовке соответствующих документов градостроительного проектирования.

- бюджетно-финансовые приоритеты: местные нормативы градостроительного проектирования соблюдаются с учетом времени и наличия средств бюджета для достижения местных нормативов градостроительного проектирования в соответствующие периоды времени.

Бюджетно-финансовые приоритеты подразделяются на:

- первый бюджетно-финансовый приоритет, к которому относятся объекты воспитания, образования, здравоохранения, физкультуры, соотнесенные с вопросами местного значения;

- второй бюджетно-финансовый приоритет, к которому относятся объекты, обязательства, в отношении которых менее приоритетны по отношению в обязательствам объектов первого приоритета.

- третий бюджетно-финансовый приоритет - это ситуативное проектирование в отношении объектов, не нормируемых посредством местных нормативов градостроительного проектирования, либо объектов регионального значения, нормируемых посредством региональных нормативов градостроительного проектирования.

6. Следующий шаг – это принятие местных нормативов градостроительного проектирования.

7. С вступлением в силу нормативов градостроительного проектирования возникает необходимость выстраивания системы документов, посредством которых обеспечивается достижение местных нормативов градостроительного проектирования и контроль за их достижением.

Такими документами являются:

- документы мониторинга;

- программы, предложения в отношении программ;

- предложения к плану реализации генерального плана;

- документация по планировке территории.

Данный пункт предполагает закрепление ответственности за не достижение показателей, закрепленных в местных нормативах градостроительного проектирования с тем, чтобы нормативы градостроительного проектирования не были превращены в декларативный документ.

В целом, необходимо понимание того, что местные нормативы градостроительного проектирования – это определение будущего, того будущего, которое в данный момент отсутствует, значит, это нормирование траектории развития инфраструктуры из одной временной точки - нынешней ситуации - в другую временную точку - в будущее. То есть это признание разрыва между этими временными точками, признание инфраструктурной «недостачи» с одновременным принятием публичной властью на себя обязательств эту «недостачу» устранить к определенному сроку при наличии соответствующих бюджетных ресурсов, которые должны быть оценены с позиции реальности их наличия, приобретения для исполнения принимаемых обязательств. Местные нормативы градостроительного проектирования должны быть четко выверены в отношении как смыслов планирования, так и ресурсообеспеченных обязательств публичной власти.

Такова внутренняя логика градоуправления. Это означает, что структура, содержание и значение показателей местных нормативов градостроительного проектирования необходимым образом должны быть встроены в систему градоуправления.

**Заключение**

В работе были рассмотрены отношения, связанные с регулированием градостроительной деятельности в Российской Федерации, в частности был проведен анализ местных нормативов градостроительного проектирования ряда российских городов с целью выявления подходов к разработке данных документов органами местного самоуправления и их оценки.

Поставленные задачи решены, в частности:

- проанализирована специфика нормирования в области градостроительного проектирования;

- проведён анализ нормативно-правовой базы в отношении регулирования градостроительного проектирования в Российской Федерации;

- выявлены различные подходы к формированию нормативов градостроительного проектирования, а также проведена их оценка.

Для выявления и оценки подходов к разработке местных нормативов градостроительного проектирования были проанализированы соответствующие документы 13 российских городов, в числе которых Воронеж, Мурманск, Оренбург, Пермь, Томск, Хабаровск и некоторые другие. Была проведена группировка городов по следующим основаниям:

- в зависимости от наличия положений об обязательности местных нормативов градостроительного проектирования для всех без исключения субъектов градостроительной деятельности;

- в зависимости от наличия схемы дифференциации территорий (городских сред) и дифференцированных нормативов для таких территорий;

- в зависимости от пересечения местных нормативов градостроительного проектирования и технических регламентов безопасности;

- в зависимости от определения сферы бюджетной ответственности муниципалитета;

- в зависимости от момента принятия местных нормативов градостроительного проектирования.

Проведенный анализ позволил выделить два основных подхода к разработке нормативов градостроительного проектирования в российских городах. Первый подход представляет собой наследство социалистического градостроительства, когда государство контролировало все. Применение такого подхода приводит к дискредитации системы градостроительного проектирования, превращению ее в совокупность документов-обещаний, которые не могут быть исполнены по ряду объективных причин.

Второй подход к разработке местных нормативов градостроительного проектирования основывается на понимании природы нормативов градостроительного проектирования. Происходит осознание того факта, что практика «тотального нормирования» в условиях рыночной экономики не работает. В данном случае власть несет ответственность конкретно за те виды объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической – которые увязаны с вопросами местного значения, исполнение которых возложено на муниципалитеты согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то есть берутся в расчет ограниченные возможности местного бюджета.

Проведенный анализ показал, что большинство российских городов при разработке местных нормативов градостроительного проектирования идут по пути первого подхода: используется практика «тотального нормирования» без учета адресности нормативов градостроительного проектирования и бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В то же время применяется схема разработки местных нормативов градостроительного проектирования «среднестатистического города», то есть не учитываются индивидуальные особенности каждого города и отдельных районов в нем, что выражается в отсутствии схемы дифференциации территории и дифференцированных нормативов для таких территорий.

Наряду с этим абсолютное большинство местных нормативов градостроительного проектирования российских городов содержат пересечения с техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами, содержащимися в правилах землепользования и застройки.

Выбор нерациональной схемы разработки и принятия местных нормативов градостроительного проектирования приводит к дополнительным расходам местного бюджета по внесению изменений в генеральный план города. В свете того, что большинство бюджетов на местном уровне в Российской Федерации являются дефицитными, контракты на разработку проектов по внесению изменений в генеральный план города стоимостью от 400 тыс. руб. до 11 млн. руб. являются достаточно существенными расходами, которых в случае обдуманного подхода к управлению градостроительным развитием можно избежать.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время органами местного самоуправления не осознана важность местных нормативов градостроительного проектирования как инструмента планирования, мониторинга запланированного и реализации планов. Подтверждением этому служат типичные ошибки, совершаемые при разработке местных нормативов градостроительного проектирования, выявленные в результате анализа данных документов в различных российских городах.

Решением данной проблемы может явиться разработка рекомендаций к разработке нормативов градостроительного проектирования, представляющая собой описание комплекса действий, предпринимаемых органами местного самоуправления с момента принятия решения о разработке местных нормативов градостроительного проектирования и заканчивая мониторингом достижения показателей нормативов.

Рассмотренные в работе особенности нормативов градостроительного проектирования определяют, как минимум, необходимость решения задачи встроенности таких нормативов в общую систему управления развитием города и нормирования его развития (соотношение с обязательными техническими регламентами безопасности и обязательными градостроительными регламентами), а также использования их в качестве инструментов индикативного планирования и мониторинга реализации планов развития города, что может стать большим преимуществом в период инвестиционной конкуренции между городами, а также отразиться на качестве жизни населения города.

Библиографический список:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ
2. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
4. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «О безопасности зданий и сооружений»
5. Приказ Министра регионального развития Российской Федерации от 30 августа 2007 г. N 86 «Об утверждении Порядка инвентаризации и передачи в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности органов местного самоуправления сведений о документах и материалах развития территорий и иных, необходимых для градостроительной деятельности сведений, содержащихся в документах, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления» / Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.12.2007. N 51.
6. Приказ Минрегиона РФ от 26.05.2011 N 244  
   «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»
7. Постановление Мэра г. Новоси­бирска от 23 июля 2007 г. № 563-а «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования го­рода Новоси­бирска»
8. Постановление Кемеровского городского Со­вета народных депутатов от 16 августа 2007 г. № 165 «О мест­ных нормативах градострои­тельного проек­тирования на территории го­рода Кемерово» (четвертый со­зыв девятнадца­тое (чрезвычай­ное) заседание
9. Решение совета муниципаль­ного образова­ния город Тихо­рецк от 27 де­кабря 2007 г. № 672 (п.33) «Об утверждении нормативов градострои­тельного проек­тирования на территории му­ниципального образования го­род Тихорецк»
10. Постановление Главы Админи­страции муни­ципального об­разования го­родское поселе­ние «Город Со­ветская Гавань» Хабаровского края от 18 ян­варя 2008 г. № 1 «О местных нормативах гра­достроитель­ного проектиро­вания на терри­тории города Советская Га­вань»
11. Решение Ор­ского город­ского Совета депутатов Оренбургской области от 6 марта 2008 г. № 33-521 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования му­ниципального образования го­родского округа «Город Орск»
12. Постановление Главы г. Ли­пецка от 20 ок­тября 2008 г. № 2593 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования го­рода Липецка»
13. Решение Совета депутатов го­родского округа Саранск от 28 октября 2008 г. № 193 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования го­родского округа Саранск»
14. Постановление Администрации г. Улан-Удэ от 31 декабря 2008 г. № 653 «Об утверждении местных норма­тивов градо­строительного проектирования городского ок­руга «Город Улан-Удэ»
15. Постановление администрации городского ок­руга город Во­ронеж от 26 июля 2010 г. № 650 «Об утвер­ждении мест­ного норматива градострои­тельного проек­тирования «Планировка жилых, общест­венно-деловых и рекреацион­ных зон город­ского округа город Воронеж»
16. Решение Орен­бургского го­родского совета от 19 августа 2010 г. № 1165 «Об утвержде­нии Местных нормативов градострои­тельного проек­тирования му­ниципального образования «город Орен­бург»
17. Решение Со­вета муници­пального обра­зования г. Бала­ково Балаков­ского муници­пального района Саратовской области от 24 сентября 2010 г. № 210 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования в му­ниципальном образовании город Балаково»
18. Постановление Администрации г. Томска от 24 января 2011 г. № 37 «Об ут­верждении ме­стных нормати­вов градострои­тельного проек­тирования му­ниципального образования «Город Томск»
19. Постановление Администрации города Хаба­ровска от 31 марта 2011 г. № 875 «Об утвер­ждении мест­ных нормативов градострои­тельного проек­тирования го­родского округа «Город Хаба­ровск»
20. Решение Совета депутатов го­рода Мурманска от 3 декабря 2012 г. № 55-750 «Об утвер­ждении мест­ных нормативов градостроитель­ного проектиро­вания муници­пального образо­вания го­род Мурманск»
21. Постановление Администрации г. Перми от 26 декабря 2012 г. № 104-П «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования в г. Перми»
22. Решение Хабаровской городской Думы от 14.12.2010 г. № 312 «О бюджете городского округа «город Хабаровск» на 2011 г.»
23. Решение Хабаровской городской Думы от 27.12.2011 г. № 528 «О бюджете городского округа «город Хабаровск» на 2012 г.»
24. Решение сессии Липецкого городского Совета депутатов от 11.12.2012 № 561 «О бюджете г. Липецка на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.»

Градостроительное проектирование: учебное пособие (под общ. ред. А.В. Лукова). М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2007 – 192 с.

Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости (под ред. Э.К. Трутнева). М.: Фонд «Институт экономики города», 2008 – 291 с.

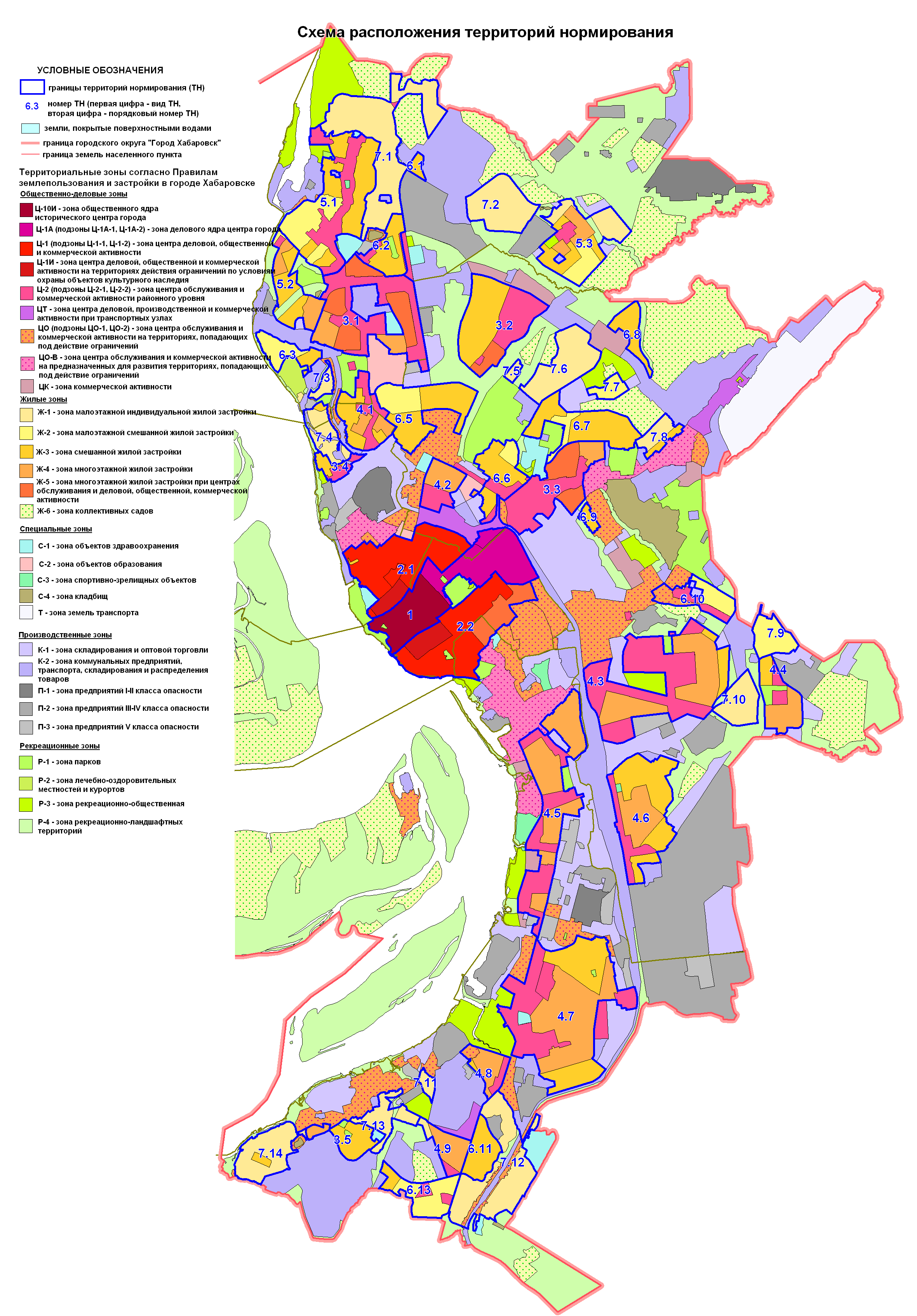
Гринев В.П. Новое в порядке градостроительного проектирования. М.: Ось-89, 2009 – 159 с.

Гринев, В.П. Правовое регулирование градостроительной деятельности. М.: ГроссМедиа, 2006 – 447 с.

1. Жигачев, А.В. О значении нормативов градостроительного проектирования в градостроительных отношениях / А.В. Жигачев // Информационно-справочная система «КонсультантПлюс»
2. Малоян, Г.А. Основы градостроительной деятельности. Учеб. пособие. М.: МИКХиС, 2003 – 99 с.
3. Основы градостроительства. Учеб пособие (под ред. А.Г. Лазарева). Ростов н/Д.: Феникс, 2004 – 413 с.
4. Отчет ООО «Институт экономики города» о выполненных консультативных услугах по теме: «Анализ теоретических подходов к нормированию применительно к задачам градостроительного нормирования в городе Перми с учетом вопросов местного значения городского округа «город Пермь». Москва, Пермь, 2011
5. Отчет ООО «Институт экономики города» о выполненных консультативных услугах по теме: «Оценка практики градостроительного нормирования в городах России с учетом соотношения полномочий Пермского края и органов местного самоуправления города Перми». Москва, Пермь, 2011
6. Отчет ООО «Институт экономики города» о выполненных консультативных услугах по теме: «Соотношение различных видов нормирования – технические регламенты градостроительные регламенты, социальные стандарты бюджетной обеспеченности, нормативы градостроительного проектирования». Москва, Пермь, 2011
7. Смоляр, И.М. Принципы градостроительного проектирования и предложения по разработке генеральных планов городов в новых социально-экономических условиях. – М.: РААСН, 1996 – 94 с.
8. Трутнев, Э.К., Крымов, С.А. Азбука градостроительного нормирования. Краткие ответы на вопросы в отношении местных нормативов градостроительного проектирования, излагаемые с использованием прововых актов, включая подготовленные с участием Института экономики города. М.: Фонд «Институт экономики города». – 2013 - 40 с.
9. Перов М.В., Рожкова Е.С. Взаимосвязь документов стратегического планирования и пространственного развития // Территориальное планирование: новые функции, опыт, проблемы, решения: Сборник статей (Под ред. А.И. Чистобаева). СПб.: Изд-во СПбГУ, 2009 - 189 с.
10. Федосов Л.С. Управление градостроительным развитием региона: монография. Сыктывкар: Изд-во Сыктывкарского университета, 2002 - 144 с.
11. Шинкевич, Д.В. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования / Д.В. Шинкевич // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. - № 2
12. Шинкевич, Д.В. Система региональных нормативных правовых актов в области градостроительной деятельности / Д.В. Шинкевич // Российская юстиция. – 2012. - № 11
13. Юшкова Н.Г. Современные проблемы теории градостроительства: уч. пособие. Волгоград, 2008.
14. Информационно-справочная система «КонсультантПлюс» / Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>
15. Официальный сайт Администрации Балаковского муниципального района / Режим доступа: <http://www.admbal.ru/>
16. Официальный сайт Администрации г. Воронеж / Режим доступа: <http://www.voronezh-city.ru/>
17. Официальный сайт Администрации г. Кемерово / Режим доступа: [http://www.kemerovo.ru](http://www.kemerovo.ru/)
18. Официальный сайт Администрации г. Липецк / Режим доступа: [http://www.lipetskcity.ru](http://www.lipetskcity.ru/)
19. Официальный сайт Администрации г. Мегион / Режим доступа: <http://admmegion.ru/>
20. Официальный сайт Администрации г. Мурманск / Режим доступа: <http://citymurmansk.ru/>
21. Официальный сайт Администрации г. Оренбург / Режим доступа: <http://www.admin.orenburg.ru/>
22. Официальный сайт Администрации г. Орск / Режим доступа: <http://orsk-adm.ru/>
23. Официальный сайт Администрации г. Пермь / Режим доступа: <http://www.gorodperm.ru/>
24. Официальный сайт Администрации г. Советская Гавань / Режим доступа: <http://admsovgav.ru/>
25. Официальный сайт Администрации г. Тихорецк / Режим доступа: [http://www.tihoretsk-gorod.ru](http://www.tihoretsk-gorod.ru/)
26. Официальный сайт Администрации г. Томск / Режим доступа: [http://www.admin.tomsk.ru](http://www.admin.tomsk.ru/)
27. Официальный сайт Администрации г. Улан-Удэ / Режим доступа: [http://www.ulan-ude-eg.ru](http://www.ulan-ude-eg.ru/)
28. Официальный сайт Администрации г. Хабаровск / Режим доступа: <http://www.khabarovskadm.ru/>
29. Официальный сайт Администрации городского округа Саранск / Режим доступа: <http://adm-saransk.ru/>
30. Официальный сайт Департамента строительства и архитектуры г. Новосибирск / Режим доступа: [http://dsa.novo-sibirsk.ru](http://dsa.novo-sibirsk.ru/)
31. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов / Режим доступа: [http://zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru/)
32. Официальный сайт Фонда «Институт экономики города» / Режим доступа: <http://www.urbaneconomics.ru/>
33. Сайт системы поиска по закупкам / Режим доступа: <http://multitender.ru/tenders/detail/3400391>
34. [http://www.genplanov.net](http://www.genplanov.net/)

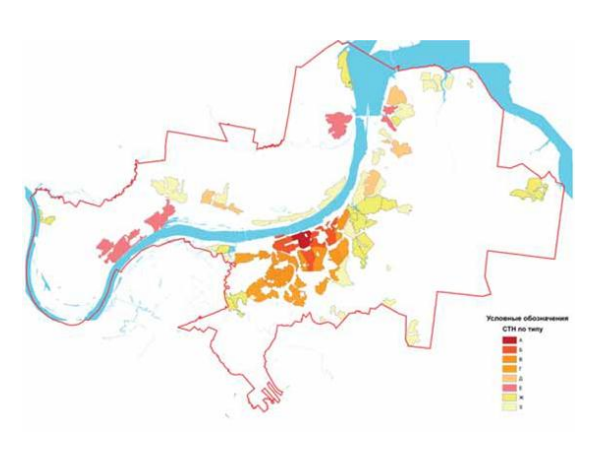
Приложение № 1

**Схема территорий нормирования, включенная в состав правового акта о местных нормативах градостроительного проектирования г. Хабаровск**



Приложение № 2

**Схема расположения стандартных территорий нормирования, утвержденная в составе карты функционального зонирования генерального плана г. Пермь**



1. Градостроительное проектирование: учебное пособие / под общ. ред. А.В. Лукова. – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2007 – 192 с. [↑](#footnote-ref-2)
2. Шинкевич, Д.В. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования / Д.В. Шинкевич // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. - № 2 [↑](#footnote-ref-3)
3. Отчет ООО «Институт экономики города» о выполненных консультативных услугах по теме: «Оценка практики градостроительного нормирования в городах России с учетом соотношения полномочий Пермского края и органов местного самоуправления г. Перми», Москва, Пермь, 2011. [↑](#footnote-ref-4)
4. Градостроительное проектирование: учебное пособие / под общ. ред. А.В. Лукова. – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2007 – 192 с. [↑](#footnote-ref-5)
5. Градостроительное проектирование: учебное пособие / под общ. ред. А.В. Лукова. – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2007 – 192 с. [↑](#footnote-ref-6)
6. Шинкевич, Д.В. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования / Д.В. Шинкевич // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. - № 2 [↑](#footnote-ref-7)
7. Приказ Министра регионального развития Российской Федерации от 30 августа 2007 г. N 86 «Об утверждении Порядка инвентаризации и передачи в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности органов местного самоуправления сведений о документах и материалах развития территорий и иных, необходимых для градостроительной деятельности сведений, содержащихся в документах, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления» [↑](#footnote-ref-8)
8. Шинкевич, Д.В. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования / Д.В. Шинкевич // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. - № 2 [↑](#footnote-ref-9)
9. Шинкевич, Д.В. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования / Д.В. Шинкевич // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. - № 2 [↑](#footnote-ref-10)
10. Отчет ООО «Институт экономики города» о выполненных консультативных услугах по теме: «Анализ теоретических подходов к нормированию применительно к задачам градостроительного нормирования в городе Перми с учетом вопросов местного значения городского округа «город Пермь», Москва, Пермь, 2011. [↑](#footnote-ref-11)
11. Шинкевич, Д.В. Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования / Д.В. Шинкевич // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. - № 2 [↑](#footnote-ref-12)
12. Отчет ООО «Институт экономики города» о выполненных консультативных услугах по теме: «Анализ теоретических подходов к нормированию применительно к задачам градостроительного нормирования в городе Перми с учетом вопросов местного значения городского округа «город Пермь», Москва, Пермь, 2011. [↑](#footnote-ref-13)
13. Отчет ООО «Институт экономики города» о выполненных консультативных услугах по теме: «Анализ теоретических подходов к нормированию применительно к задачам градостроительного нормирования в городе Перми с учетом вопросов местного значения городского округа «город Пермь», Москва, Пермь, 2011. [↑](#footnote-ref-14)
14. Там же [↑](#footnote-ref-15)
15. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [↑](#footnote-ref-16)
16. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, ст. 36 [↑](#footnote-ref-17)
17. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, ст. 24 [↑](#footnote-ref-18)
18. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [↑](#footnote-ref-19)
19. Под устойчивым развитием территорий понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. [↑](#footnote-ref-20)
20. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, ст. 30 [↑](#footnote-ref-21)
21. Приказ Минрегиона РФ от 26.05.2011 N 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов» [↑](#footnote-ref-22)
22. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [↑](#footnote-ref-23)
23. Там же [↑](#footnote-ref-24)
24. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [↑](#footnote-ref-25)
25. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, ст. 30 [↑](#footnote-ref-26)
26. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, ст. 37 [↑](#footnote-ref-27)
27. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, ст. 38 [↑](#footnote-ref-28)
28. Трутнев, Э.К., Крымов, С.А. 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. / Фонд «Институт экономики города», 2013 – 40 с. [↑](#footnote-ref-29)
29. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, ст. 24 [↑](#footnote-ref-30)
30. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-31)
31. Жигачев, А.В. О значении нормативов градостроительного проектирования в градостроительных отношениях / А.В. Жигачев // Информационно-правовая система «КонсультантПлюс» [↑](#footnote-ref-32)
32. Трутнев, Э.К., Крымов, С.А. 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. / Фонд «Институт экономики города», 2013 – 40 с. [↑](#footnote-ref-33)
33. Шинкевич, Д.В.Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования / Д.В. Шинкевич // Государственное и местное самоуправление. – 2011. - №2 [↑](#footnote-ref-34)
34. Решение Совета депутатов города Мурманска от 03.12.2012 № 55-750 [↑](#footnote-ref-35)
35. Решение Совета депутатов города Мурманска от 03.12.2012 № 55-750 [↑](#footnote-ref-36)
36. Постановление Администрации города Хабаровска от 31 марта 2011 г. № 875 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа «Город Хабаровск» [↑](#footnote-ref-37)
37. Решение Совета депутатов го­рода Мурманска от 3 декабря 2012 г. № 55-750 «Об утвер­ждении мест­ных нормативов градостроитель­ного проектиро­вания муници­пального образо­вания го­род Мурманск», п. 4.9.16 [↑](#footnote-ref-38)
38. Там же, п. 4.9.19 [↑](#footnote-ref-39)
39. Решение Совета депутатов го­рода Мурманска от 3 декабря 2012 г. № 55-750 «Об утвер­ждении мест­ных нормативов градостроитель­ного проектиро­вания муници­пального образо­вания го­род Мурманск», п. 4.9.10 [↑](#footnote-ref-40)
40. Там же, п. 4.9.4 [↑](#footnote-ref-41)
41. Постановление Администрации г. Перми от 26.12.2012 № 104-П [↑](#footnote-ref-42)
42. Решение Хабаровской городской Думы от 27.12.2011 № 528 «О бюджете городского округа «город Хабаровск» на 2012 г.» [↑](#footnote-ref-43)
43. Решение сессии Липецкого городского Совета депутатов от 11.12.2012 № 561 «О бюджете г. Липецка на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» [↑](#footnote-ref-44)
44. <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW091;n=68205> [↑](#footnote-ref-45)
45. [http://www.genplanov.net](http://www.genplanov.net/) [↑](#footnote-ref-46)
46. Официальный сайт Администрации г. Мегион / Режим доступа: <http://admmegion.ru/munzak/konkurs/detail.php?ID=76576> [↑](#footnote-ref-47)
47. Официальный сайт РФ для размещения информации о размещении заказов / Режим доступа: [http://zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru/) [↑](#footnote-ref-48)
48. Официальный сайт РФ для размещения информации о размещении заказов / Режим доступа: [http://zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru/) [↑](#footnote-ref-49)
49. Постановление Правительства Московской области от 16.01. 2012 № 24/54 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» [↑](#footnote-ref-50)
50. Границы территорий «нормативного градопроектирования» на схеме территорий нормирования, включенной в состав правового акта о местных нормативах градостроительного проектирования г. Хабаровск, выделены синим цветом. [↑](#footnote-ref-51)
51. Трутнев, Э.К., Крымов, С.А. 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. / Фонд «Институт экономики города», 2013 – 40 с. [↑](#footnote-ref-52)