



VERONIKA S. SYCHEVA,
IGOR S. SYCHEV

METHODS OF REGULATING URBAN PLANNING ACTIVITIES: FROM THE MASTER PLAN AND LAND USE AND DEVELOPMENT RULES TO THE MASTER PLAN

The article analyzes the purpose and features of the master plans of cities and the rules for land use and development (PZZ) in domestic practice. On the example of five Russian cities, a comparison was made of the parameters established by the general plan or the PZZ, which made it possible to establish the parameters actually fixed in them.

Keywords: master plan, land use and development rules, master plan, urban planning documentation, territorial planning, urban zoning, functional zoning, deferred regulations, technical and economic indicators, urban development, monitoring.

Современная градостроительная документация в Российской Федерации включает два основополагающих документа, регулирующих развитие города: документ территориального планирования и градостроительного зонирования. На уровне городов такими документами на сегодняшний день выступают генеральные планы (далее — генпланы) и правила землепользования и застройки (далее — ПЗЗ) соответственно.

Почему генплан считают негибким и устаревшим? Почему ПЗЗ не отвечает современному представлению об удобном управлении городским развитием?¹ Сравним назначение и особенности обоих документов (таблица 1).

В соответствии с Перечнем поручений по итогам заседания Президиума Госсовета N Пр-1483ГС, утвержденных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 24.08.2022, Правительству Российской Федерации поручено в целях упрощения процедуры внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования, а также исключения дублирования таких документов предусмотреть возможность использования единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования, определяющего основные направления развития территории одного или нескольких муниципальных

СЫЧЁВА В.С.,
СЫЧЁВ И.С.

МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОТ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА И ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ К МАСТЕР-ПЛАНУ

В статье проводится анализ назначения и особенностей генеральных планов городов и правил землепользования и застройки (ПЗЗ) в отечественной практике. На примере пяти российских городов произведено сопоставление параметров, установленных генеральным планом или ПЗЗ, что позволило установить фактически закрепляемые в них параметры.

Ключевые слова: генеральный план, правила землепользования и застройки, мастер-план, градостроительная документация, территориальное планирование, градостроительное зонирование, функциональное зонирование, отложенный регламент, технико-экономические показатели, градостроительное развитие, мониторинг.

образований (частей таких территорий), установив порядок его подготовки и утверждения. Таким образом, на уровне высшего руководства страны фактически сформулирована задача по оптимизации сложившейся системы генплан — ПЗЗ, в связи с этим, необходим комплексный анализ практики разработки обоих документов для различных городов различными разработчиками. В рамках настоящего исследования будет предпринята попытка предложить набор параметров и показателей, которые наиболее эффективно можно будет положить в основу модели нового единого документа.

Для оценки были рассмотрены 5 примеров современных генпланов и 5 примеров ПЗЗ этих городов:

- Генеральный план и ПЗЗ городского округа Челябинск (разработчик — Гипроторг) (таблица 2).
- Генеральный план и ПЗЗ городского округа город Воронеж на 2021–2041 годы (разработчик — Институт Генплана Москвы).
- Внесение изменений в генеральный план и ПЗЗ Владивостокского городского округа Приморского края (разработчик — ИТП ГРАД).
- Генеральный план (с изменениями) и ПЗЗ городского округа город Калининград (разработчик — Геоземстрой).
- Генеральный план и ПЗЗ городского округа

¹ Агрегация мирового и российского опыта мастер-планирования: от слов к практике, Гайдаровский форум 2022 г. Татьяна Гук, Владимир Княгинин, Алексей Муратов, Антон Финогенов. <https://urban.galeria.ru/video/materialy/ekspertnye-diskussii/agregatsiya-mirovogo-i-rossiyskogo-opyuta-master-planirovaniya-ot-slov-k-praktike/>

«Генплан и (или) Мастер-план?» — круглый стол в РААШ 21.03.2019

<http://www.giprogor.ru/news/454-genplan-i-masterv-plan-krugly-stol-v-raash>

Боков А.В., Бакеева К. Генплан или мастер-план... //

Издательский дом «Строительный эксперт» [веб. сайт]. – URL: <https://ardexpert.ru/article/16350>

Малинова, О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного устойчивого развития территории. Мастер-план // Academia. Архитектура и строительство. - 2020. - № 1. - С. 5-10.

Герберг, Л.Я. Стратегический план или мастер план? // Academia. Архитектура и строительство. (1), 60–67.

Тузовский Владимир Сергеевич, Становление понятия «Мастер-план» в отечественной градостроительной теории и практике // Ноэма. 2019. №S3 (3). — Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-pomnyatiya-master-plan-v-otechestvennoy-gradostroitelnoy-teoriyi-i-praktike> (дата обращения: 10.12.2022).

	Генплан	ПЗЗ
Характер документа	Стратегический, негибкий	Тактический, гибкий
Срок реализации	Рассчитан на длительную реализацию – не менее 20 лет ¹	Срок реализации не определен, позволяют реализовать проект «здесь и сейчас»
Частота внесения изменений	Не определена, внесение изменений предполагает выпуск документации по полной процедуре с учетом согласования во ФГИС ТП (Федеральная государственная информационная система территориального планирования)	Не определена, предусмотрена укороченная процедура внесения изменений в утвержденный документ
Для кого? (на кого ориентирован)	Органы государственной власти	Правообладатели земельных участков
Что устанавливает (ключевые показатели и параметры)	<ul style="list-style-type: none"> – Функциональные зоны – Параметры развития функциональных зон: – максимально допустимый коэффициент застройки зоны; – максимальная и средняя этажность застройки зоны; – плотность населения; – площадь зоны; – максимальное количество автомобильного транспорта в границах функциональной зоны и др. – Объекты социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры регионального или местного значения 	<ul style="list-style-type: none"> – Территориальные зоны – Градостроительный регламент территориальных зон: – виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (ОКС); – предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции ОКС; – ограничения использования земельных участков и ОКС; – расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по КРТ
Координатное описание	<ul style="list-style-type: none"> – Готовится координатное описание границ населенного пункта. – Функциональные зоны не требуют координатного описания, могут пересекать земельные участки. 	<ul style="list-style-type: none"> – Готовится координатное описание территориальных зон – Участок может находиться только в одной территориальной зоне, пересечение границ территориальных зон недопустимо. Данное требование не закреплено за подзонами территориальных зон.

Таблица 1.
Сравнение назначения
и особенностей генплана
и ПЗЗ

² Пункт 9.5 Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утвержденных приказом Минрегиона России от 26.05.2011 N 244.

³ Источник: ФГИС ТП, официальные сайты администраций городских округов.

Самара (разработчик — Департамент градостроительства городского округа Самара).

Методы

Определим то правовое поле, в котором разрабатывается современная градостроительная документация. Основным документом, определяющим иерархию, градостроительная документация, ее состав и порядок согласования является Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее — ГрК РФ). Затем проанализируем наличие технико-экономических показателей (ТЭП) согласно приказу Минрегиона России от 26.05.2011 № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов» (приложение № 3 Основные технико-экономические показатели генерального плана поселения, городского округа (рекомендуемые)) (далее — Приложение № 3 Приказа № 244), а также учетом приказа Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10 о требованиях к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, выявим особенности каждого документа на предмет закрепления каких-либо параметров, регулирующих развитие

территории города, оценим влияние закрепления этих параметров на принятие решений о градостроительном развитии.

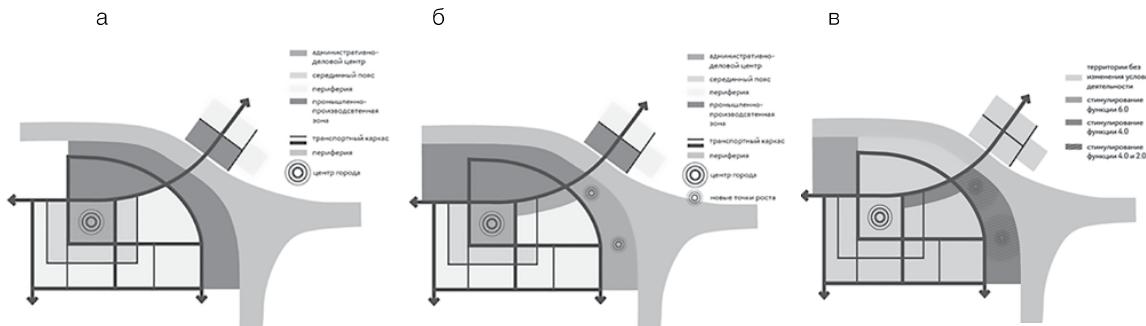
Результаты

Генплан выполняет основополагающие функции в градостроительном проектировании:

- Генплан является «площадкой» для взаимодействия различных интересантов развития города (стейкхолдеров): это и администрация, и инвесторы — застройщики.
- Генплан определяет границы населенного пункта, а, значит, является инструментом урегулирования притязаний на территории Минобороны России, Рослесхоза, жителей и городских властей.
- Генплан как единый свод, отображает все планы по развитию социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, перспективу по изменению функционального назначения на 20 лет вперед.

Было подробно рассмотрено, что же регламентирует генплан как документ, определяющий развитие конкретных зон³.

Если исключить дублирование параметров в генплане и ПЗЗ, то распределение устанавливаемых параметров может иметь следующий вид.



ПЗЗ:

- Вид территориальной зоны.
- Основные/условные/вспомогательные ВРИ участков для каждого вида зоны.
- Минимальные отступы от границ земельных участков и красных линий.
- Размеры земельных участков: минимальная и максимальная площадь.
- Предельная высота, максимальная этажность.
- Минимальный Максимальный процент застройки, %.
- Минимальная/максимальная плотность застройки.
- Минимальный процент озеленения, %.
- Минимальное количество мест хранения автомобилей (лучше нормировать в нормативах градостроительного проектирования).

Генеральный план:

- Вид функциональной зоны.
- Площадь зоны.
- Размещаемые объекты федерального, регионального и местного значения.
- Плотность населения.
- Фонд застройки с учетом проектных предложений.
- Доля участков жилого назначения, общественного назначения, и производственного назначения для вида функциональной зоны.
- Минимальная доля озелененных территорий в границах функциональной зоны.
- Общие ТЭП на весь город согласно приказу Минрегиона России от 26.05.2011 N 244.

Обсуждение

По итогам анализа обоих документов можно сделать вывод, что ПЗЗ являются основным инструментом реализации генплана, поскольку фактически трансформирует абстрактные параметры функциональной зоны в весьма конкретные предельные параметры застройки любого земельного участка.

Стоит отметить, что согласно ст. 34 ГрК РФ границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом, однако нигде не описывается требуемая степень соответствия и учета. Рассуждая логически, можно прийти к выводу, что полное соответствие невозможно. Например, территория по ПЗЗ учтена как производственная территориальная зона согласно существующему использованию, а по генеральному плану на перспективу предполагается развитие территории под жилую застройку. Правообладатель должен иметь право реализовывать развитие территории

в соответствии с видом разрешенного использования его земельного участка, то есть иметь право на реконструкцию и новое строительство в рамках тех ТЭП, которые предусмотрены параметрами территориальной зоны ПЗЗ. Инструментом изменения в данном случае будет разработка градостроительного потенциала⁴ или проекта планировки территории (далее — ППТ), который позволит комплексно рассмотреть возможности развития территориальной зоны в случае преобразования. После оценки потенциала, в том числе в части возможности обеспечения инфраструктурой, можно вносить изменения в ПЗЗ и утверждать ППТ. Таким образом, ПЗЗ может определять возможные параметры градостроительного развития в увязке с планами по развитию инфраструктуры города, предусмотренные генпланом. ПЗЗ по своей сути документ не статичный, так как должен равномерно и синхронизировано с мероприятиями генплана определять пределы градостроительного развития территории города, не ущемляя права правообладателей земельных участков и не замораживая существующее использование городских территорий. Существует иной инструмент регулирования соответствия ПЗЗ генеральному плану. В профессиональной терминологии он называется отложенный регламент. Смысл отложенного регламента заключается в назначении для одной и той же территории двух разных режимов: один по существующему использования, другой — проектный. Проектный регламент вступает в силу после выполнения ряда условий, предусмотренных отложенным регламентом. Такой инструмент положил бы конец спорам об учете генплана в ПЗЗ, однако правовой статус данного инструмента до сих пор не определен, в связи с чем возможность его использования ограничена.

Изучая рассмотренные ранее примеры документов территориального планирования и градостроительного зонирования, становится очевидным, что назначение документов не всегда понятно как заказчикам документов, так и их разработчикам, что приводит, прежде всего, к дублированию функций и закреплению параметров, которые потом не ясно, как сопоставлять и контролировать. Существенным препятствием оптимизации процессов согласования документов и процессов управления развитием города является отсутствие жесткого регулирования в требованиях к параметризации функциональных и территориальных зон. С одной стороны, это удобно: в отсутствие жестких требований можно посредством генплана и ПЗЗ компенсировать недоверие других документов городского планирования.

Также существенным препятствием для управления развитием города является то, что отсутствует

Таблица 2.
Генеральный план
и ПЗЗ городского округа
Челябинск
(разработчик – Гипрогор)

а) Город N находится вблизи водного объекта, ограничивающего его территориальное развитие. Исторически сложившаяся промышленно-производственная зона отделяет жилую и общественную часть города от воды. В городе есть сложившаяся улично-дорожная сеть, которая работает на пределе пропускной способности. Население периферии, представленной ИЖС застройкой и серединного пояса, представленный среднеэтажной застройкой, совершают рабочие поездки в производственную зону и в центр города в офисную часть, что и создает маятник на работу - с работы, перегружая УДС.

б) На перспективу заложены следующие мероприятия по развитию города N:
- «развернуть» город к реке, заменив производство общественно-деловой и жилой застройкой
- перебазировать производство на площадку вблизи существующей производственной зоны на севере города
- создать 2 новых центра, которые могли бы потенциально разгрузить поток в исторический центр города

в) Создание выгодных условий на территории, предусмотренных по проекту под развитие, может быть тем инструментом, который позволит, не назначая регламентов и функциональное зонирования, запустить процесс привлечения инвесторов направленной отрасли и вида деятельности.

⁴ Существующая практика г. Москвы (постановление Правительства Москвы от 17.05.2018 N 457-ПП)

инструмент мониторинга тех общих показателей, которые устанавливаются на перспективу в генеральном плане.

Такой инструмент мониторинга пока не реализован ни в одном городе Российской Федерации, но может появиться только если:

- Улично-дорожная сеть, общественные пространства, в том числе, озелененные территории, поставлены на кадастровый учет с присвоением соответствующего вида ВРИ, ограничивающего застройку.

- Разработаны и утверждены красные линии комплексно на весь город.

- Режимы особо охраняемых природных территорий не противоречат существующему землепользованию.

- Системно ведется учет застройки, принятых решений (проекты планировки территории, проекты межевания территории), позволяющий отследить параметры плотности застройки, застроенности и высотности любой территориальной единицы.

- Все эти данные системно заносятся в электронном виде в единую базу по сбору и систематизации данных о городе.

В генплане Самары присутствует очень важный тезис: форма документации генплана города должна отвечать основной цели: регулировать то, что можно, и рекомендовать то, что не поддается управлению.

Если рассматривать перспективы будущего регулирования, возникает вопрос, а нужен ли генеральный план вообще? Новые города за последние десятилетия практически не появлялись. Необходимо ли функциональное зонирование как таковое, если планировочная структура города уже известна и понятна? Что утверждает генплан в таком случае? Функцию, которая в современных условиях является следствием инвестиционной деятельности? А нужно ли такое регулирование в условиях сложившихся экономических трендов, когда города соперничают за инвестиции, качество жизни и, прежде всего, человеческий капитал?

Гораздо привлекательнее выглядит документ, который бы описал не планировочный каркас города,

а задал правила развития территорий. Регламентировать логичнее не назначение, а меры стимулирования или наоборот ужесточения условий для строительства. Например, рассмотрим ситуацию: нежилая функция, закрепленная в ПЗЗ и ЕГРН, по плану инвестора должна стать жилой. Что для этого нужно? Смена вида разрешенного использования, внесение изменений в ПЗЗ, разработка проектной документации, согласование подключений к инженерным сетям и иные согласования. На какие из этих процессов может повлиять город? Выгодно ли городу строительство жилья в локации, рассматриваемой инвестором? Ответив на эти вопросы, возникает иное видение мастер-плана как стратегического документа управления развитием, в том числе планировочной структуры города. Рассмотрим пример — город N.

Заключение

Обращаясь к опыту профессионального сообщества, можно встретить несколько вариантов изменения градостроительной документации в Российской Федерации. Мастер-план в этих вариантах является либо заменой Генерального плана города с усилением за счет дополнительных блоков изучения мнения жителей, либо как промежуточное переходное звено между генпланом и проектом планировки территории.

Оба подхода несовершенны и не решают проблему отсутствия четкого регламента подготовки документов градостроительного развития с выделением конкретного функционала и разграничения целей и задач каждого документа.

Необходимо пересмотреть существующие методы регулирования градостроительной деятельности, привнести в практику не только запрещающие, но и стимулирующие/ограничивающие инструменты, которые будут влиять на условия ведения инвестиционной деятельности. Новым документом, применяющим данные подходы, может стать мастер-план.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боков А.В., Бакеева К. Генплан или мастер-план... // Издательский дом «Строительный эксперт» [веб. сайт]. - URL: <https://ardexpert.ru/article/16350> (дата обращения: 10.12.2022).
2. Малинова, О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного устойчивого развития территории. Мастер-план // Academia. Архитектура и строительство. - 2020. - № 1. - С. 5-10.
3. Герцберг Л.Я. Стратегический план или мастер план? // Academia. Архитектура и строительство. - 2022. - №1. - С. 60-67.
4. Герцберг Л.Я. Быть или не быть генеральным планам крупных городов // Academia. Архитектура и строительство. 2019. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byt-ili-ne-byt-generalnym-planam-krupnyh-gorodov> (дата обращения: 14.12.2022).
5. Тузовский Владимир Сергеевич, Становление понятия «Мастер-план» в отечественной градостроительной теории и практике // Ноэма. 2019. №S3 (3). — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-ponyatiya-master-plan-v-otechestvennoy-gradostroitelnoy-teoriyu-i-praktike> (дата обращения: 10.12.2022).
6. Дмитриева, Н. Н. Мастер-план территории поселения / Н. Н. Дмитриева, Е. А. Шевнин // Фотинские чтения. - 2016. - № 2(6). - С. 219-223.

REFERENCES

1. Bokov A.V., Bakeeva K. Genplan ili master-plan [General plan or master plan]. - Publishing house «Stroitelniy Expert», URL: <https://ardexpert.ru/article/16350>.
2. Malinova, O.V. (2020) O reformirovani territorial'nogo planirovaniya v Rossiijskoj Federacii v celyah kompleksnogo ustojchivogo razvitiya territorii. Master-plan [On the reform of territorial planning in the Russian Federation for integrated sustainable development of the territory. Masterplan]. - Academia. Architecture and Construction, 5-10 p.
3. Gercberg L.YA. (2022) Strategicheskij plan ili master plan? [Strategic plan or master plan?] - Academia. Architecture and construction, 60-67p.
4. Gercberg L.Ya. (2019) Byt' ili ne byt' general'nym planam krypnyh gorodov [To be or not to be general plans of large cities]. - Academia. Architecture and construction. №2, URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byt-ili-ne-byt-generalnym-planam-krypnyh-gorodov>.
5. Tuzovskij Vladimir Sergeevich (2019), Stanovlenie ponyatiya «Master-plan» v otechestvennoj gradostroitel'noj teorii i praktike [Formation of the concept of «Master Plan» in domestic urban planning theory and practice]. - Noema. №S3 (3), <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-ponyatiya-master-plan-v-otechestvennoy-gradostroitelnoy-teoriyu-i-praktike>.
6. Dmitrieva, N. N. (2016) Master-plan territorii poseleniya [Master plan of the settlement area].- Fotinskiye readings, p. 219-223.