

**ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ**  
**на проект изменения № 3 к СП 42.13330.2016 «СНиП 2.07.01-89\*»**  
**«Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»**

Отмечая важность и своевременность актуализации свода правил, Институт территориального планирования «Град» предлагает учесть при доработке документа следующие предложения и замечания.

**п. 3 Термины, определения и сокращения**

Ввиду принятия Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и готовящегося к принятию нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который предполагает переход на одноуровневое местное самоуправление, предлагаем исключить из текста упоминание «городских и сельских поселений», заменив их «муниципальными образованиями». Также, учитывая, что в понятийном аппарате дано определение «городского округа», следует добавить и определение «муниципального округа». Положения п.п. 3.40 и 3.41, дающие определения городским и сельским поселениям, предлагается исключить.

Зонирование в планировочной деятельности имеет колоссальные смыслы и значения, поэтому крайне недостаточно дать только определение градостроительного зонирования («градостроительное зонирование: Зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов»), необходимо раскрыть понятия «функциональное зонирование» и «территориальное зонирование», которые постоянно конфликтуют между собой и очень часто являются предметом судебных споров.

Термин «инженерная инфраструктура» целесообразно связать с термином «коммунальная инфраструктура», дав ей определение, так как действующим законодательством предусмотрена подготовка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований.

Предлагается дополнить п. 3.21 «морфотипы: Типы застройки, сложившиеся в период эволюционного развития городских населенных пунктов» возможностью выявления морфотипов и в сельских населенных пунктах.

Плотность населения – это ключевая характеристика для исследования и планирования развития территории, на наш взгляд необходимо сформулировать более развернуто понятия фактической плотности населения и способа получения такого показателя, а также расчетной плотности населения для разных стадий планирования (стратегия – генеральный план – проект планировки территории) и по отношению к элементам планировочной структуры в иерархической системе (город, район, микрорайон, квартал), так как плотность населения на территории квартала или района будет разная. В проекте же дано формальное, не раскрывающее суть определение «плотность населения: Количество проживающих на единицу территории (1 га)».

Плотность застройки также требует более детального нормирования. Например, она разная для территории квартала или микрорайона, так как должна учитываться территорий улично-дорожных сетей и других территорий общего пользования. Плотность застройки кварталов, примыкающих к свободным пространствам может быть выше, чем для кварталов плотной городской застройки с малой долей территорий улично-дорожной сети. Также остается не в полной мере раскрытым понятие «плотности застройки функциональной зоны», упоминаемой в п. 3.32а.

Представляется, что тротуар может быть создан и за пределами населенных пунктов (замечание к п. 3.35а).

В перечень терминов необходимо добавить: мастер-план (в ближайшее время будет утвержден национальный стандарт мастер-плана, подготовленный КБ «Стрелка» и ВЭБ).

В перечне сокращений предлагается добавить МНГП – местные нормативы градостроительного проектирования и внести соответствующее изменение в трактовку РНГП. Добавить в перечень сокращений: ГИСОГД – государственная информационная система обеспечения градостроительной деятельности; ФГИС ТП – федеральная государственная

информационная система территориального планирования; ЕГРН – единый государственный реестр недвижимости; ЕЭКО – единая электронная картографическая основа.

Пункт о численности населения непонятен, из предложенного текста не ясно, как и на каком этапе рассчитывается население. Описание выбора территории для развития должно еще включать также учет собственности на землю, принадлежность территорий к различным категориям земель. Именно эти вопросы сегодня являются самыми чувствительными при согласовании расширения границ населенных пунктов в проектах генеральных планов муниципальных образований и требуют нормативно-методической поддержки.

#### **п. 4 Концепция развития и общая организация территории городских и сельских поселений**

Предлагается переименовать пункт в «Концепция пространственного развития». Текст требует серьезной переработки. В предлагаемой редакции непонятно, что такое «концепция» и где ее место в планировке. Раздел, названный «Концепцией», к концепции не имеет никакого отношения. Далее подробнее. Например, п. 4.7. дает общую рекомендацию для подготовки генеральных планов, в составе которых законодатель не предусмотрел подготовку концепции. Рекомендаций по установлению функциональных зон нет, есть лишь ссылка на приложение Б, где даны рекомендуемые показатели плотности застройки. Далее следует перечень территориальных зон при градостроительном зонировании, то есть в правилах землепользования и застройки. Также говорится, что границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон, установленных генпланом, но как именно следует учитывать функциональное зонирование, ответа нет. А вот это и есть вопрос концептуальный – принципы и методы зонирования, преемственности решений, не дублирования их, а именно преемственности, детализации и уточнения. Учет существующего землепользования должен осуществляться на основе данных ЕГРН. Что такое планируемое изменение границ земель различных категорий, которое должно учитываться при определении границ территориальных зон? Это прямое нарушение законодательства, которое говорит о недопустимости принадлежности одного земельного участка различным территориальным зонам. Это вопрос чрезвычайно важный, действующая норма тормозит развитие населенных пунктов и требует пересмотра в Градостроительном кодексе РФ, а затем подробного методического и нормативного обеспечения. П. 4.10 просто переписывает давно устаревшие, требующие корректировки нормы Градостроительного кодекса РФ, в то время, когда можно было бы (не нарушая кодекс) сказать о преимуществах отдельных методов, о рекомендациях поступать лучшим образом при установлении территориальных зон. Например, нельзя и очень вредно для муниципального управления, установление границ территориальных зон по осям улиц. Это, как минимум, тормозит цифровизацию в градостроительстве, сбивает систему планировочной организации территорий. Для каких целей служит п. 4.15 «Планировочную структуру городских и сельских поселений следует формировать, предусматривая: и т д». В каком документе утверждается планировочная структура? Которая безусловно должна утверждаться, опираясь на главные пространственные каркасы (транспортный, природный, социокультурный), формировать структурную основу для ГИСОГД. Но, об этом в документе речи нет.

Итак, по п. 4 требуется полная переработка, в том числе переименование раздела, названного концепцией, но ничего концептуального не содержащего.

#### **п. 5 Жилые зоны**

Начнем с главного вопроса – о каких жилых зонах идет речь, о функциональных или территориальных? И, по-прежнему, нет никакого учета экономики, нет даже намек на многофункциональность, на размещение рабочих мест, на пропорции в параметрах застройки (жилая, социальная, коммерческая недвижимость). Законодатель предусматривает три документа, в которых так или иначе устанавливаются жилые зоны и их параметры: генплан; проект планировки и межевания; правила землепользования и застройки. Нужно внести ясность, в каком документе, с какой точностью и в зависимости от чего и для чего устанавливаются такие зоны и их параметры.

#### **п. 6 Общественно-деловые зоны**

Те же замечания, не ясно о каких зонах идет речь, о функциональных или территориальных.

#### **п. 7 Параметры застройки жилых и общественно-деловых зон.**

Здесь в большей степени идет речь не о параметрах самих зон, а о планировке территорий внутри этих зон. Исходя из формулировки п. 7.6 «Плотность застройки жилых, общественно-деловых и смешанных зон следует принимать с учетом установленного функционального зонирования территории, типа и этажности застройки, дифференциации территории по градостроительной ценности, состояния окружающей среды, природно-климатических и других местных условий. Предельные значения коэффициентов застройки и коэффициентов плотности застройки территории микрорайонов (кварталов) жилых, общественно-деловых и смешанных зон приведены в приложении Б. Расчетная плотность населения микрорайона при многоэтажной комплексной застройке и средней жилищной обеспеченности 20 м<sup>2</sup> на одного человека не должна превышать 450 чел./га», речь идет о территориальных зонах. Но, здесь же возникает вопрос, почему и в каких случаях принимается показатель жилищной обеспеченности 20 кв. м на одного человека? Вызывает большое сомнение также неоднократное упоминание о возможности конкретизации норм в отношении параметров зон в нормативах градостроительного проектирования. Известно, что Градостроительный кодекс РФ и методические рекомендации по подготовке нормативов ограничивают содержание нормативов исключительно нормами по обеспеченности и доступности населению объектов регионального и местного значения, за исключением только парковок и озеленения. Жилье не относится к объектам регионального или местного значения за редким исключением в отдельных регионах.

#### **п. 8 Производственные зоны, зоны транспортной и инженерной инфраструктуры, зоны сельскохозяйственного использования.**

Замечания аналогичны п. 7.

#### **п. 10 Учреждения, организации и предприятия обслуживания.**

В этом пункте даны излишние нормы. Обеспеченность и доступность в отношении объектов регионального и местного значения устанавливается нормативах градостроительного проектирования. А вот нормирование доступности коммерческих объектов законодатель не предусмотрел (раздаточные пункты молочной кухни, аптеки, предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания, отделения связи и банки, приемные пункты вторичного сырья), такие нормы невозможно реализовать, они транслированы из советских норм, когда все объекты «соцкультбыта» планировались и строились государством. Все, что возможно по этой теме регулировать, это соотношение жилой и нежилой недвижимости, определяя долю недвижимости коммерческой. Ошибочной представляется формулировка «Радиус обслуживания общеобразовательных организаций в городских поселениях», доступность не определяется радиусом, а измеряется длиной пешеходного пути или временем транспортного передвижения, которые устанавливаются нормативами градостроительного проектирования для населенных пунктов, а не для поселений (мы уже отмечали, что данный тип муниципального образования лучше исключить, чтобы он не вводил в заблуждение).

Следует отметить положительно введение понятия «красной линии магистральных улиц, и установление расстояний именно от таких красных линий до зданий (границ участков) учреждений, организаций и предприятий обслуживания». Хотя нужно все-таки уточнить, в каких случаях расстояние до зданий, а в каких до земельных участков. Например, в границах земельного участка образовательной организации может быть автостоянка, вряд ли эту автостоянку нельзя приблизить к красной линии. Красным линиям следует уделить еще большее внимание, раскрыв понятия существующих и планируемых красных линий и т.д.

#### **п. 11. Транспорт и улично-дорожная сеть.**

Классификация объектов улично-дорожной сети, приведенная в проекте свода правил, не соответствует Приказу Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10, который обязателен при подготовке документов территориального планирования. В то же время установление категории объектов улично-дорожной сети осуществляется при разработке генерального плана муниципального образования. В дальнейшем решения генерального плана находят развитие в документации по планировке территории. В связи с этим на практике обеспечить соответствие градостроительной документации своду правил не будет представляться возможным.

Считаем необходимым инициировать внесение изменений в приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 N 10 с целью приведения категорий улично-дорожной сети к своду правил.

Кроме этого, введенную в проекте свода правил категорию «дороги районного значения» считаем избыточной. Основное назначение для данной категории – «транспортная связь в пределах зон производственной застройки и на незастроенных территориях населенных пунктов, выходы на другие магистральные улицы и дороги». Это описание дублируется с другими категориями улично-дорожной сети. Например, категория «улицы и дороги в производственных зонах» также обеспечивают «транспортные и пешеходные связи внутри промышленных, коммунально-складских зон и районов»; категория «городские дороги» обеспечивает «транспортная связь между районами—городского населенного пункта, выходы на внешние автомобильные дороги; проходит вне жилой застройки». Кроме того, геометрические параметры категории «дороги районного значения» дублируются с категориями «улицы и дороги в производственных зонах» и «городские дороги». Таким образом, все функции новой категории, а также ее характеристики могут быть заменены другими имеющимися категориями без каких-либо последствий для качества проектных решений. При установлении категории объектов улично-дорожной сети в производственных зонах и вне застройки будет возникать излишняя вариативность, не способствующая повышению связности территории или влияющая на планировочную организацию.

#### **Приложения.**

**Приложение А.** Требуется дать определения понятиям: коттеджный поселок; комплекс коттеджной застройки. Также, учитывая высокую актуальность темы малоэтажного строительства, растущую потребность в индивидуальном жилищном строительстве, необходимо подготовить специальную статью, включающую правила расширения границ населенных пунктов для целей малоэтажной жилой застройки.

**Приложение Б.** Заголовок приложения звучит как «Нормативные показатели плотности застройки функциональных зон». А в тексте употребляется словосочетание «для городских поселений плотность застройки участков территориальных зон следует принимать не более приведенной в таблице Б.1». Его содержание действительно больше подходит для территориальных зон, но эти показатели устанавливаются правилами землепользования и застройки согласно Градостроительному кодексу РФ, возможно, что в своде правил нужно установить допустимый диапазон.

#### **Выводы**

1. Необходимо уточнить предмет и сферу применения свода правил в системе планирования развития территорий. Целесообразно возобновить работу над «Концепцией проекта федерального закона, направленного на совершенствование действующей системы управления развитием территорий», подготовленной Минстроем России в соответствии с планом мероприятий «Трансформация делового климата» в 2020 году.

2. Определить зависимости между документами стратегического планирования (в том числе: стратегией социально-экономического развития, стратегией пространственного развития, инвестиционными стратегиями, мастер-планами), нормативами градостроительного проектирования, ведомственными нормативами (практически все нормы по планированию и проектированию объектов здравоохранения, образования, спорта и т.д. регулируются ведомственными нормативно-техническими документами и это, на наш взгляд, справедливо), документами территориального планирования, картами планируемого размещения объектов местного значения (в тех случаях, когда они исключены из состава генерального плана в соответствии с региональным законодательством), документацией по планировке территорий, правилами землепользования и застройки, проектной документацией.

3. Так как методические рекомендации по подготовке генеральных планов устарели, а утвержденных методических рекомендаций по подготовке документации по планировке территорий и правил землепользования и застройки не существует, требуется либо подготовка и утверждение новых комплексных рекомендаций (для всех видов градостроительной документации), либо включение необходимых положений в свод правил. К таким положениям относятся: принципы и методы зонирования; планировочная организация территорий; правила установления красных линий (существующих и планируемых), зон размещения объектов капитального строительства, определения параметров таких зон; определение параметров

развития территорий; многие вопросы подготовки правил землепользования и застройки. Особенную важность составляют вопросы цифровизации в градостроительном проектировании и применение цифровых моделей в управлении развитием территорий через расширение аналитических функций ГИСОГД.

Предлагаем рассмотреть возможность организации работы по методическому обеспечению градостроительного проектирования и привлечения к этой работе профессионального экспертного сообщества.