

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО. ПЛАНИРОВКА СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ



УДК 711

DOI: 10.17673/Vestnik.2026.01.20

А. Н. БЕРЕГОВСКИХ

ПЛАНИРОВОЧНАЯ СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

PLANNING STRUCTURE AND ORGANIZATION OF URBAN TERRITORIES

Рассмотрены некоторые методологические основы структурно-функциональной организации градостроительной системы – города. Даны определения для общепринятых градостроительных терминов, но не закрепленных законодательно, таких как: градостроительная система; планировочная структура; элемент планировочной структуры; пространственный каркас; планировочная организация территории; существующие и планируемые красные линии. Даны предложения по совершенствованию действующей модели градостроительного планирования посредством формирования иерархической планировочной структуры и включения в состав правил землепользования и застройки единого плана красных линий в целях разрешения конфликтных ситуаций в сферах регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений и формирования главного городского общественного пространства – улично-дорожной сети, закрепляющей коридоры развития транспортной и инженерной инфраструктуры.

The article discusses some methodological foundations of the structural and functional organization of the urban planning system – the city. Definitions are given for generally accepted urban planning terms, but not fixed by law, such as: urban planning system; planning structure; element of the planning structure; spatial framework; planning organization of the territory; existing and planned red lines. The paper provides proposals for improving the current model of urban planning by creating a hierarchical planning structure and incorporating a single red line plan into the rules of land use and development in order to resolve conflicts in the areas of urban planning and land and property relations, as well as to create the main urban public space, the street and road network, which defines the development corridors for transport and engineering infrastructure.

Ключевые слова: градостроительная система, планировочная структура, элемент планировочной структуры, пространственный каркас, планировочная организация территории, красные линии

Keywords: urban planning system, planning structure, planning structure element, spatial framework, planning organization of the territory, red lines

Введение

В градостроительной науке отсутствует единая система теоретических понятий, которая позволяла бы дать обобщенное описание такого сложного градостроительного объекта, как город в терминах, соответствующих его структуре, функциональной организации и динамике пространственного развития. Общеприн-

ятые термины: «планировочная структура», «функциональное зонирование», «инфраструктура», «пространственный каркас» – ориентированы на разрозненное описание отдельных аспектов статического состояния города. Действующая модель планирования развития городов как будто опирается на чистое поле и, как результат, представляет некий идеальный будущий план. Топографический план, а не



план развития, в котором есть взаимоувязанные мероприятия преобразований. А.Э. Гутнов еще 50 лет назад ставил задачу разработки универсальной теоретической модели города, отражающей эмпирически установленные связи между строением, функционированием и развитием градостроительных объектов в форме фиксированных, поддающихся объективному измерению отношений.

Изучая вопросы территориального развития городов, мы отмечаем диалектическую зависимость между процессами роста (или сжатия) города и качественным совершенствованием его структурно-функциональной организации, неразрывность связей между функциональным зонированием и планировочной структурой. При этом в официальном (законотворительном) градостроительном обиходе нет термина «планировочная структура», а «функциональное зонирование» неуверенно привязывается к неким элементам планировочной структуры, «выделение» которых предусмотрено на стадии планировки территорий. Попробуем разобраться в вопросах организации городского пространства через градостроительное планирование и регулирование отношений, возникающих в процессах эволюционного развития городов.

Для построения современной теоретической модели структурно-функциональной организации городского пространства воспользуемся уже предложенными ранее терминами и отчасти «доработаем» их с учетом смены парадигмы жизнеустройства и новых вызовов, открытых обществу рыночными отношениями и цифровой трансформацией.

Методологические основы

А.Э. Гутнов предложил базовое понятие и дал ему определение: «Градостроительная система (ГС) – это относительно обособленная, функционально связанная область организованной человеком пространственной среды, в пределах которой реализуется комплекс основных видов социальной активности населения, обусловленных достигнутым уровнем развития общества» [1, с. 98]. Такая градостроительная система представляет собой город в сфере профессиональных интересов городского планировщика, но не в статичном, одномоментном отпечатке, а в динамике развития, постоянно изменяющийся под воздействием множества непредсказуемых факторов, в том числе под воздействием технического прогресса, который неминуемо влияет на жизненный уклад и вносит свои коррективы в пространственную организацию города. Градостроительная система предполагает неразрывность осуществления процессов жизнедеятельности во времени и в пространстве.

Здесь мы рассматриваем градостроительную систему как объект градостроительного проектирования и как объект управления в диалектическом единстве, понимая, что вся совокупность пространственных объектов планирования развития территорий – результатов градостроительного проектирования должна стать инструментальным комплексом для принятия ежедневных управленческих решений, направленных на совершенствование градостроительной системы – города. Ключевым звеном в системе градостроительного проектирования при этом выступает поиск наиболее совершенной (в отсутствии возможности найти идеальный вариант) структурно-функциональной организации динамической городской системы развития. Здесь следует отметить самое уязвимое качество современного генерального плана – неадаптивность к текущим изменениям градоустройства, т. е. к процессам ежедневного преобразования городского пространства. Преодолеть такое положение дел на современном этапе возможно через переход от статичного документа (или даже от набора статичных документов), фиксирующего предполагаемое, но не доказанное развитие на несколько десятков лет вперед, к цифровому моделированию с возможностями своеговременной перенастройки в режиме постоянного «диалога» через мониторинг и оценку градостроительных решений и фактически осуществленных изменений по комплексу технико-экономических показателей (индикаторов). Доказать преимущества одновариантного развития города в то время, когда участников городских преобразований тысячи, невозможно, но, чтобы перейти к динамическому моделированию, необходимо разобраться, что именно можно перенастраивать, а что составляет фундамент, нарушение несущей конструкции которого приведет к повреждению или даже гибели всей градостроительной системы.

В основе предлагаемого автором статьи подхода лежит моделирование структурно-функциональной организации развития города. Подход предполагает управление процессами городского развития на основе пространственных данных, новых методов и технологий динамического проектирования в формате моделирования. Традиционно разделяемые «проектирование» и «моделирование» здесь объединяются, и «моделирование» становится обязательным методом нового «цифрового проектирования». Базовой процедурой в этом случае становится объективная

оценка предшествующего развития, т. е. оценка реализации генерального плана в сравнении с состоянием существующей городской градостроительной системы на период принятия решений. Объективность оценки достигается посредством ухода от экспертных, интуитивных оценок к расчетам, выполненным на математических моделях, выполняемых автоматизированным способом. Таким образом запроецированная желаемая картина мира может быстро и объективно сравниваться с реально существующим городом на любом этапе его развития. Неотъемлемой частью нового цифрового планирования является «тайм-линия» ожидаемых и происходящих преобразований. Несоответствия достигнутых результатов ранее принятым решениям в современном обществе неизбежны, и это необходимо принять. Объясняется это достаточно просто и убедительно: на смену исключительно плановой государственной системе принятия градостроительных решений пришел синтетический подход, предполагающий, с одной стороны, государственное планирование инфраструктурного развития на территориях общего пользования и участках публичной собственности; с другой – правовое регулирование градостроительной деятельности множества правообладателей земельных участков.

Рассмотрим структурно-функциональную организацию города как градостроительной системы, развивающейся как естественно-искусственный объект. Для обозначения относительно устойчивой, структурообразующей части системы, концентрирующей основные процессы жизнедеятельности городского населения, связанные с высокой интенсивностью пространственного освоения, А.Э. Гутнов предложил использовать термин «каркас». Он утверждал, что, выявляя каркас, управляя его формированием, градостроитель получает возможность эффективно влиять на все остальные компоненты градостроительной системы, составляющие ее основную материальную субстрат, или «ткань».

Пространственный каркас играет в градостроительной системе ведущую структурообразующую роль и формируется посредством построения основных осей и центров через обобщение данных об объектах планировочной структуры и «специализированных» каркасов: природно-экологического (водно-зеленого), транспортно-планировочного, социокультурного, экономического.

Ткань представляется через совокупность элементов планировочной структуры, характеризующихся в первую очередь не зонированием городской территории по типу протекающих на ней функциональных процессов,

а зонированием по интенсивности (пространственной концентрации) этих процессов.

Таким образом, мы можем заключить, что по А.Э. Гутнову градостроительную систему составляют пространственные оси, центры и элементы городской ткани, формирующиеся как планировочные массивы, районы, микрорайоны и кварталы. В современных условиях государственного планирования и регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений формирование устойчивой градостроительной системы может обеспечиваться через ее структурно-функциональную организацию закреплением градоформирующей основы планировочной структуры путем утверждения структурного пространственного каркаса (оси и центры) и планировочных массивов и районов как стратегических определителей для возможного развития городской ткани через преобразование следующих за планировочными районами элементов иерархической планировочной структуры (микрорайоны и кварталы) в рамках правового регулирования градостроительной деятельности правообладателей земельных участков.

М.Я. Вильнер в работе «Методологические основы учета объективных закономерностей развития территорий, в управленческой деятельности определяющей характер ее обустройства» сформулировал схожее с теорией А.Э. Гутнова представление о пространственном структурировании среды жизнедеятельности человеческого общества, связал его с характером влияния уровня развития общества на использование и обустройство занимаемой им территории и ее отображением через планировочный каркас и дал введенным терминам определения.

Планировочный каркас представляет собой систему, включающую следующие компоненты.

Планировочные центры – места сосредоточения граждан, созданных ими материальных ресурсов и наборов реализуемых функций, удовлетворяющих основные их потребности как членов общества.

Планировочные оси – участки сети транспортных и других инженерных коммуникаций, необходимых для реализации общественными центрами своих функций, связывающих их между собой и с прилегающими территориями.

Планировочные районы – части территорий, выделяемых в границах определяемых распространением функциональных связей с объектами, расположенными в их пределах, между общественными центрами одного ранга.

Планировочные зоны – части территории с установленным характером ее использования

и обустройства или регулируемыми его правовыми положениями, установленными органами власти [2, с. 11].

В отличие от А.Э. Гутнова М.Я. Вильнер работал над методологией уже в «новое» время, когда российское государство осуществило переход на рыночные отношения. Этим объясняется введение нового класса объектов планирования – планировочных зон, назначение которых определяется правовым режимом, и мы можем сделать вывод о том, что «планировочное зонирование» включает в себя целую систему разрешительного и ограничительно-зонирования, направленного на правовое регулирование градостроительных и земельно-имущественных отношений и установление прав на формируемые земельные участки. Причем вся совокупность отношений строится в единстве противоречий государственного, общественного и частного интереса.

Обобщая изученный материал и учитывая результаты проведенных автором статьи исследований [3], для построения логики градостроительного проектирования и моделирования в дальнейшем мы будем использовать следующие термины и определения.

Градостроительная система – это целостная функционально связанная и пространственно-организованная среда жизнедеятельности человека и общества.

Планировочная структура – иерархическая совокупность элементов пространственного каркаса и ткани, формирующих единую социально-экономическую и пространственную организацию территории: планировочных осей, центров, массивов, районов, микрорайонов и кварталов.

Пространственный каркас – совокупность планировочных осей и центров, формирующих основу пространственной организации градостроительной системы.

Элемент планировочной структуры – структурная часть пространственной организации городской ткани (массивы, районы, микрорайоны и кварталы).

Планировочная организация территории – закрепление иерархической системы элементов планировочной структуры, построенной на основе пространственного каркаса и развивающейся в рамках градостроительного планирования и регулирования развития территорий.

Виды элементов планировочной структуры, в совокупности составляющих иерархическую планировочную организацию территории градостроительной системы: планировочный массив, планировочный район, планировочный микрорайон, планировочный квартал – границы,

статус и кодовое обозначение которых утверждено в установленном порядке.

Для обеспечения понимания условий формирования цифровой информационной модели градостроительного планирования и управления развитием территорий необходимо определиться с принципами формирования элементов планировочной структуры.

Планировочная структура градостроительной системы

Одним из самых сложных и ответственных этапов градостроительного планирования является определение границ градостроительной системы в пределах проектируемой территории муниципального образования (городского или муниципального округа). Причем определяемые границы градостроительной системы могут «выплеснуться» и за пределы административных границ, но такие случаи мы рассмотрим позднее.

Первое, что следует определить на основе комплексного градостроительного анализа проектируемой территории муниципального образования, – это типологию и количество градостроительных систем. Градостроительная система может быть компактной или линейной. Если изучаемое пространство не представляет собой единую компактную либо линейную градостроительную систему, значит на рассматриваемой территории будет выявлено несколько градостроительных систем, и такой результат станет сигналом для постановки вопроса о преобразовании нескольких систем в единую целостную градостроительную систему или о пересмотре административно-территориального устройства.

Компактность – это важнейшее свойство градостроительных систем, и подразумевает оно не сверхплотную застройку, как часто принято считать, а топологическую связанность, равномерность и замкнутость освоенной и планируемой к развитию территории. Как правило, малый или даже средний город представляет собой единую компактную градостроительную систему. Примером может быть город, расположенный на одном берегу реки, и его застроенная часть вписывается в круг, квадрат или другую относительно равномерную геометрическую фигуру. Планировочная структура такого города представляет собой компактную радиально-кольцевую, регулирующую или смешанную, но связанную улично-дорожную сеть без выраженных и непреодолимых (трудно преодолимых) расщелин (река, гора, овраг, железная дорога...). Подробное описание признаков и характеристик компак-

ности дается в книге «Компактный город» Г.В. Мазаева [4]. При построении цифровой информационной модели градостроительного планирования и управления развитием территорий при выборе наилучших вариантов для территориального развития города может применяться сформулированная Г.В. Мазаевым теорема множественности, основанная на топологическом инварианте «индекс точек», предполагающем вычисление показателей компактности градостроительной системы. Теорема позволяет оценивать компактность наиболее крупных градостроительных систем – систем расселения, рассредоточенных на значительных территориях и не имеющих пространственной целостности. Предлагаемая методика может быть очень полезной при осуществляемой в настоящее время реорганизации муниципальных районов в муниципальные округа в рамках муниципальной реформы, упраздняющей городские и сельские поселения и утвердившей переход на одноуровневое местное самоуправление. Формирование планировочной структуры с определением компактных градостроительных систем, в пределах которых будет организовываться комплекс социально значимых услуг и инфраструктурная обустроенность, – это важнейший элемент планирования, от которого во многом зависит успех начавшейся государственной реформы.

Если проектируемый город представляет собой целостную компактную градостроительную систему, при планировочной организации такой территории элементы планировочной структуры формируются в пределах одного планировочного массива.

Если территория города расчленена, рассечена реками и другими выраженными

делителями, мы формируем планировочные массивы в пределах компактных градостроительных систем, которые подразделяются на планировочные районы и далее на планировочные микрорайоны и кварталы. В качестве примера многокомпонентного города, включающего в себя три компактные градостроительные системы, можно привести город Омск, делителями целостного градостроительного пространства выступают реки Иртыш и Омь (рис. 1). Недостаточная связанность мостами ставит задачи планирования полноценной городской среды внутри каждой градостроительной системы по принципам полицентричности.

Особого внимания при формировании планировочной структуры требуют линейные города, включающие в себя несколько компактных градостроительных систем, требующих также формирования планировочных массивов, градостроительное обустройство которых при проектировании должно разрабатываться в полном объеме, почти как для самостоятельного малого города.

Определение типа градостроительной системы закладывает основу для планирования инфраструктурного развития, в том числе: транспортное развитие в целях повышения связности градостроительных систем, преодоления барьеров и разрывов; развитие социальной инфраструктуры в зависимости от конструкции планировочной структуры предусматривается в местных нормативах градостроительного проектирования в целях обеспечения доступности социально значимых объектов; коммунальная инфраструктура также будет планироваться с учетом расчлененности градостроительных систем.

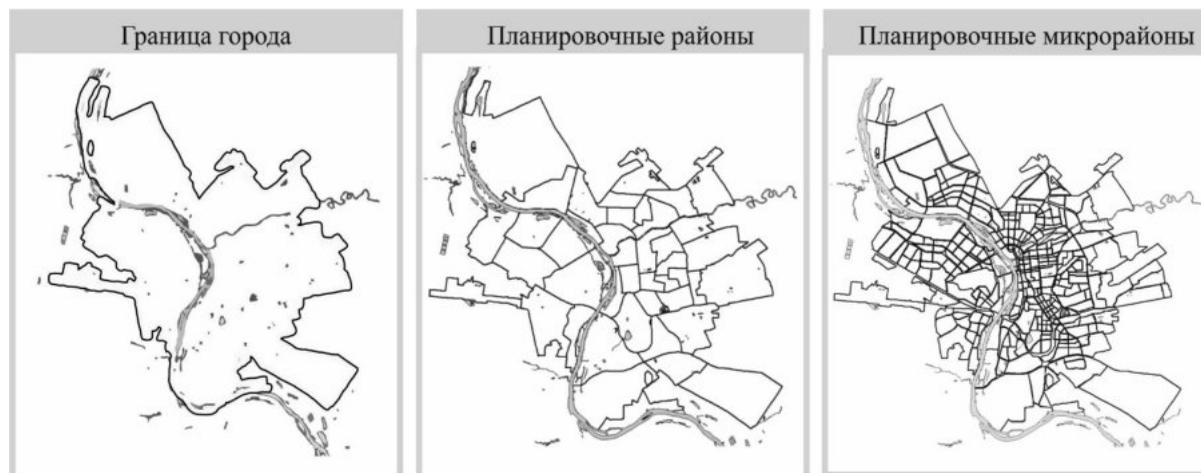


Рис. 1. Омск. Планировочная организация территории
Fig. 1. Omsk. Planning organization of the territory

Иерархия в планировочной организации территории

Принцип иерархии подразумевает этапность формирования элементов планировочной структуры и их вложенность друг в друга. Планировочные районы в условных границах формируются в процессе концептуального проектирования структурного каркаса компактной градостроительной системы (планировочного массива) как на этапе оценки существующего состояния исследуемой градостроительной системы, так и на этапе принятия решений по преобразованию или новому освоению территорий. Такие границы определяются ориентировочным профилем магистральных улиц и дорог, железными дорогами, естественными природными преградами (реки, овраги, лес и др.).

Планировочные районы объединяют территории преимущественно по однородным характеристикам функционального исполь-

зования (существующего и предполагаемого), также могут включать территории с другим, отличным от основного вида использования и пустоты. Внутри планировочного района формируются планировочные микрорайоны в соответствии с делителями (существующими и планируемыми) более мелкого масштаба: улицами районного и городского значения.

Формирование планировочных кварталов происходит, как правило, на уровне детальной планировки, при разработке документации по планировке территорий. В отдельных случаях (например, при проектировании развития территорий планировочных районов) и планировочные микрорайоны формируются в процессе детальной планировки (рис. 2).

Таким образом мы опровергаем действующие положения Градостроительного кодекса, утверждающие, что «выделение» элементов планировочной структуры осуществляется только на уровне разработки документации по планировке территорий. Выделить элемент

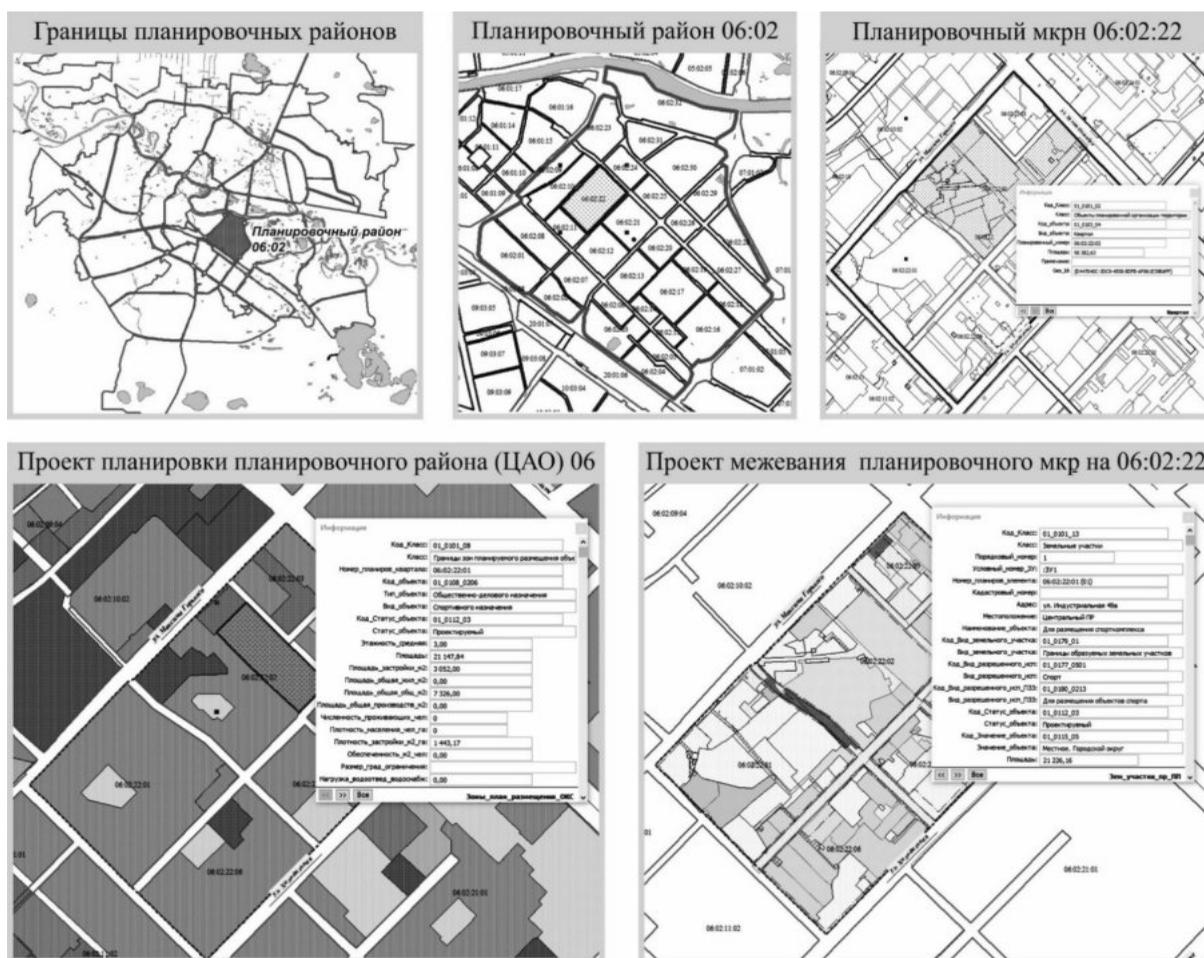


Рис. 2. Тюмень. Планировочная организация территории
 Fig. 2. Tyumen. Planning organization of the territory

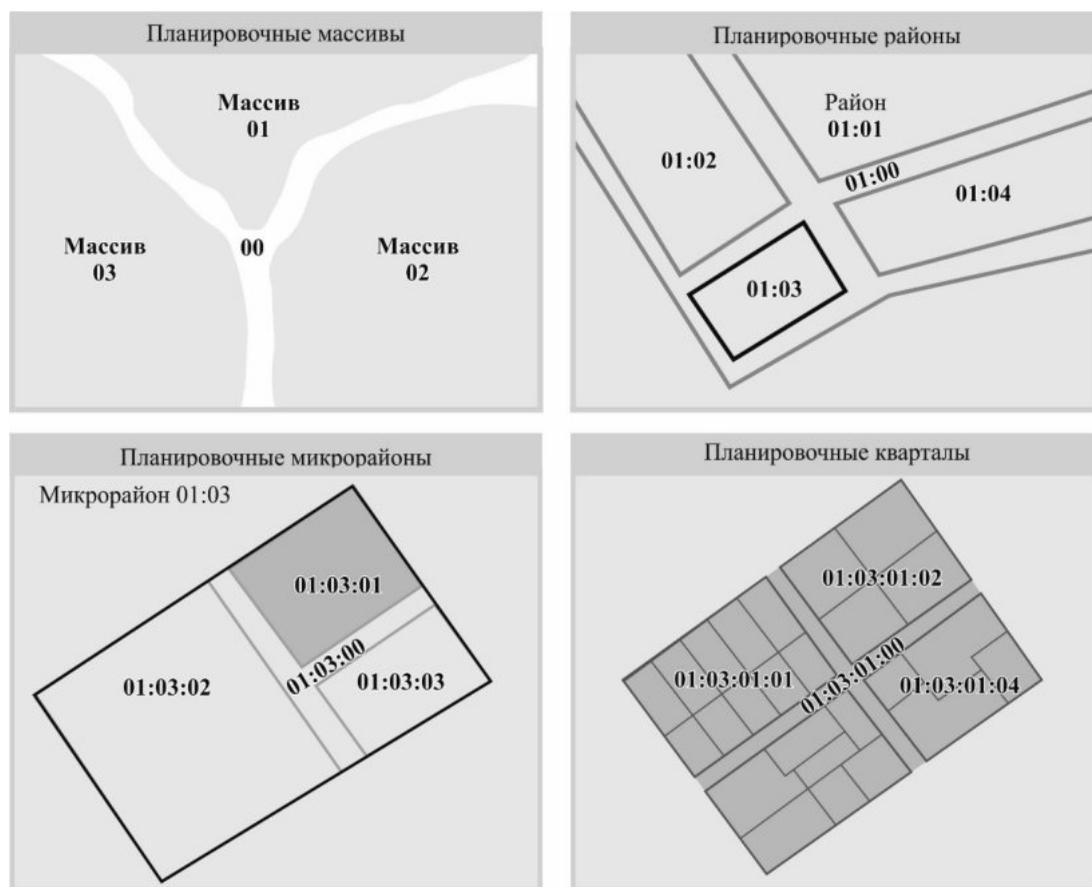


Рис. 4. Иерархия планировочной организации территории
Fig. 4. Hierarchy of the planning organization of the territory

ментов планировочной структуры перед другими. И есть ли такие зависимости? Соотношение каркаса и ткани, безусловно, формирует фундаментальные характеристики динамического состояния градостроительной системы. Но градостроительная система – это город, где все зависит от всего. Тем не менее каркас, безусловно, играет главенствующую роль, он более устойчив, в системе он выполняет роль несущей конструкции. Но и каркас может претерпеть некоторые изменения (вспомним, как барон Осман переkreил Париж) в том случае, если будет принято решение о его комплексной реконструкции. Такие изменения требуют очень серьезных обоснований, подтвержденных расчетами. Элементы планировочной структуры будут играть роль расчетно-планировочных элементов градостроительной системы – цифровой информационной модели управления развитием территорий. Здесь уместна аналогия с терминологией архитектурно-строительного проектирования: реконструкция и перепланировка. Если речь идет о преобразовании пространственного каркаса, это требует ком-

плексной переоценки всех градостроительных решений. Если стоит вопрос о возможности перераспределения земельных участков в пределах планировочного квартала или микрорайона и некоторого изменения функционально-параметрических характеристик, ответ можно получить на уровне разработки локального проекта – детального плана развития территории [5].

Описанная структура позволит автоматизировать множество рутинных процессов в проектировании и управлении развитием территорий, с использованием цифрового моделирования в автоматизированном виде будет рассчитываться баланс территории, плотность застройки, население, количество рабочих мест, обеспеченность и доступность социально значимых объектов и многое другое. Будет возможность оперативного пересчета нагрузок на инженерную инфраструктуру и потенциалов градостроительного развития в зависимости от волновых и маятниковых изменений, характерных для любого города в различные его, города, жизненные периоды.

Красные линии в управлении развитием городских территорий

Преобразование общественно-политического устройства государства вывело градостроительное проектирование из закрытой, регулируемой только командно-административной системой сферы профессиональной деятельности в деятельность общественно значимую, публичную и доступную, а потому – широко обсуждаемую.

В дореформенный период генеральные планы городов и проекты детальной планировки под грифами «секретно» или «для служебного пользования» хранились под строжайшим надзором специально обученных людей в штатском. Можно было проработать десятилетия в Гражданпроекте любого регионального центра, но так и не увидеть ни разу таинственный и манящий генеральный план развития города. Но все без исключения специалисты-планировщики регулярно посещали «спецчасть», для того чтобы скопировать на кальку священные линии градостроительного регулирования, которые ни при каких обстоятельствах, даже при самых творческих и возвышенных помыслах, никто и никогда не мог нарушить. Эти линии так и назывались созвучно эпохе – красные линии.

Красные линии формировали улично-дорожную сеть, про них не знало общество, но соблюдать их при принятии любого решения о строительстве обязан был каждый чиновник и каждый проектировщик. А потому улицы в советское время строились широкие и ровные, «пробок» на дорогах не было, самовольного строительства не было тоже (автор сознательно, для усиления значимости темы, упускает те, не менее важные причины советской «идеальности», как крайне низкий уровень автомобилизации и отсутствие права строить у всех, кроме государства).

Впрочем, почему мы говорим только о советском времени? По материалам главы IV книги «Архитектура Тюмени», названной «По законам «РЕГУЛЯРСТВА» Тюмень во второй половине XVIII века», в тюменском генеральном плане 1775 года были заложены новые принципы градостроительства, основанные на регулярности застройки. Губернатор Сибири «Д. И. Чичерин проявлял большую настойчивость и последовательность при внедрении новой для того времени градостроительной политики. Ответственность за строительство по утвержденному плану он возложил на геодезистов. За задержку документации, вымогательство у населения взяток и прочее было разрешено разжаловать геодезиста в солдаты. За постановку дома не по красной линии застройки или с другими отклонениями часто следовал приказ о сносе дома и наказании полицмейстера и геодезиста. Каждому, кто хотел

строиться, отводился участок, выдавался «фасад» дома с планом жилых и подсобных строений. Но к возведению разрешалось приступить только после того, как Д. И. Чичерин лично визирует эти документы» [6].

Насколько изменилась ситуация сегодня? Почему возникают вопросы и сомнения вокруг планировочных решений? Не парадокс ли это? Знаний стало больше. Только самый ленивый, не интересующийся никем и ничем, не слышал сегодня словосочетания «красная линия». Эти слова на слуху, звучат примерно в той же тональности как «кадастр». Но все ли понимают правильно смыслы этих слов и их происхождение?

Кадастр (данные хранятся в едином государственном реестре недвижимости) оберегает право собственника на объект недвижимости – земельный участок или здание. Красная линия защищает право граждан на городскую среду, оберегает право на город. Красная линия – эта линия, ограничивающая частные территории от общественных пространств, от улиц, площадей, парков, скверов и набережных.

Но откуда берутся красные линии? Утверждение красных линий – это основной смысл современного проекта планировки и межевания территории. Внутри красных линий – продаем и строим, регистрируем собственность, собираем налоги. Вне – бережем, обустройстваем, обихаживаем и лелеем для общества за счет собранных налогов. Вполне понятно, что пропорции частных и общественных пространств должны определяться не только гармонично, но и экономично. При кажущейся простоте назначения красных линий эта тема полна противоречий. С каждым годом количество судов, связанных с отменой красных линий, растет. Множество интересных кейсов разобрано специалистами Института генерального плана Москвы в книге «Актуальные градостроительные ситуации и практика их разрешения» [7].

Попробуем разобраться в причинах возникновения конфликтов вокруг красных линий. Основные направления развития города устанавливает генеральный план, но он не является документом прямого действия. Генеральный план – это основа для принятия управленческих решений по преобразованию территорий посредством разработки и утверждения документации по планировке территорий.

Задача проектов планировки – установить конкретные, точные границы планировочных элементов – микрорайонов и кварталов, выделяющих их территории от улично-дорожной сети. Границы планировочных элементов – это красные линии. Внутри красных линий – развитие различных функциональных зон – жилых, общественно-деловых, производственных, рекреационных... А снаружи – улично-дорожная

сеть – общественное пространство и инженерно-транспортные коммуникации.

Принимая во внимание уже рассмотренную в статье иерархическую систему планировочной организации и ее связь с пространственным каркасом города, можно сделать вывод о том, что территории общего пользования, отделяемые красными линиями от частных территорий, могут быть подразделены на виды сообразно своим статусам: регионального или даже государственного значения (например, Красная площадь в Москве или Дворцовая площадь в Санкт-Петербурге); общегородского (проспекты и городские площади); улицы и дороги районного значения; проезды и аллеи микрорайонного и квартального значения. Следуя наметившейся логике, можно предположить, что для развития разностатусных общественных пространств должно быть нормирование и регулирование. Но такого регулирования в российском законодательстве не существует. Управление развитием территорий общего пользования выведено из публичной сферы градостроительного планирования. Градостроительный регламент, устанавливаемый правилами землепользования и застройки, на территории общего пользования не распространяется, а единственный документ, который может установить красные линии, проект планировки и межевания территории, в большинстве случаев не обязателен. Проекты планировки разрабатываются фрагментарно на отдельные территории, и, как правило, заказчиком таких проектов выступают не органы власти, а застройщики. Проекты хранятся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности отдельными файлами. Следствие – утрата единого плана красных линий в большинстве российских городов. И главная ошибка действующей модели управления градостроительным развитием городов – отсутствие красных линий в правилах землепользования и застройки – основном документе регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, отвечающем за гармонизацию общественного и частных интересов во всех сферах использования и развития городских территорий. Ошибка породила масштабную проблему градостроительства российских городов – границы основополагающего, градоформирующего, общественного пространства не установлены.

Правила землепользования и застройки и красные линии

Наряду с множеством сложных вопросов при выборе метода установления границ территориальных зон следует более подробно рассмотреть значение красных линий в системе

градостроительного планирования и правового регулирования, в том числе обратив внимание на норму, обязывающую уполномоченный орган исполнительной власти изъять земельные участки, препятствующие реализации проекта планировки в части планируемого размещения линейных объектов (объектов улично-дорожной сети или коммунальной инфраструктуры), в течение шести лет с момента утверждения такого проекта планировки (ч. 12.6 ст. 45 ГрК РФ). Эта норма также является сдерживающим фактором для разработки и ведения единого плана красных линий в городах.

Ввиду отсутствия методических рекомендаций по разработке документации по планировке территорий в практике применяется несколько подходов к пониманию «существующих» и «планируемых» красных линий (такие статусы определены Градостроительным кодексом РФ). Наиболее распространены случаи, когда существующие и планируемые красные линии не отделяются друг от друга, а понимаются и управленцами, и проектировщиками таким образом: существующие красные линии – это линии, утвержденные ранее; планируемые красные линии – это те линии, которые мы утвердим разрабатываемым в настоящее время проектом планировки или проектом межевания. Такое понимание ошибочно, и вот почему.

Если красные линии – это границы, отделяющие территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры от территорий улично-дорожной сети, значит, существующая красная линия не может пересекать земельный участок, так как в этом случае она не выполняет свою роль, не отделяет фактически территорию общего пользования от земельного участка, а лишь планирует такое отделение в будущем, когда данный (пересекаемый) земельный участок будет полностью или частично (часть, выходящая за красную линию) изъят путем выкупа или другим законным способом. Исходя из изложенной логики следуют определения.

Красные линии существующие – это границы, отделяющие территории элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) от территорий улично-дорожной сети.

Красные линии планируемые – это границы, планирующие отделение территории элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) от территорий улично-дорожной сети.

Исходя из значения красных линий в достижении целей правил землепользования и застройки, необходимо дополнить содержание карты градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки или единого документа территориального

планирования и градостроительного зонирования планом красных линий (существующих и планируемых), определяющим существующие и планируемые границы базовых элементов планировочной структуры – планировочных кварталов, отделяющих территории, на которых допустимо строительство, от территорий улично-дорожной сети – главного городского общественного пространства.

Такой подход обеспечит не только контроль за использованием территорий общего пользования со стороны уполномоченных органов местного самоуправления, но и ответственность за установление планируемых красных линий только в тех случаях, когда это действительно необходимо для комплексного социально-экономического и пространственного развития города.

Заключение

Пространственный каркас как несущая конструкция городского развития является основой для иерархической планировочной организации городской территории и формирования правил обустройства главного общественного пространства города – улично-дорожной сети.

Включение единого плана красных линий наряду с территориальными зонами в состав карты градостроительного зонирования, утверждаемой правилами землепользования и застройки или единым документом, позволит предотвратить множество конфликтов в сфере градостроительных и земельно-имущественных отношений, обеспечит постепенное урегулирование частных и общественных интересов. Единый план красных линий также обеспечит формирование коридоров для развития инженерно-транспортной инфраструктуры городов, что создаст условия для эффективной реализации нового национального проекта «Инфраструктура для жизни» (утвержден протоколом заочного голосования членов президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 20 декабря 2024 г. № 12пр).

Тема планировочной структуры и организации городских территорий, красных линий и правил землепользования и застройки в современных градостроительных теориях и практиках сложна и противоречива, методологически недостаточно проработана и может быть рекомендована для исследований при подготовке выпускных квалификационных работ в градостроительных магистратурах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гутнов А. Э. Эволюция градостроительства. М.: Стройиздат, 1984. 256 с.
2. Вильнер М. Я. Методологические основы учета объективных закономерностей развития территории, в управленческой деятельности определяющей характер ее обустройства: монография. Омск, 2020. 224 с.
3. Береговских А. Н. Инструменты градостроительного планирования и развития территорий: дис. ... канд. арх. М.: МАРХИ, 2025. 436 с.
4. Мазяев Г. Компактный город: теория и практика. М.: ТATLIN, 2024. 196 с.
5. Береговских А. Н. Методологические основы для разработки инновационных инструментов градостроительного планирования // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2025. № 1(64). С. 15–21.
6. Заварихин С. П., Жученко Б. А. Архитектура Тюмени. Тюмень: Радуга-Т, 2004. 296 с.
7. Актуальные градостроительные ситуации и практика их разрешения / О. И. Валяев, О. Ф. Потатуева, Г. С. Баталов и др. М.: Издательская программа НИИПИ Института Генерального плана города Москвы, 2025.

REFERENCES

1. Gutnov A. E. *Evolyutsiya gradostroitel'stva* [Evolution of urban development]. Moscow, *Stroyizdat*, 1984. 256 p.
2. Vilner M. Ya. *Metodologicheskiye osnovy ucheta ob'yektivnykh zakonomernostey razvoitiya territorii, v upravlencheskoy deyatel'nosti opredelyayushchey kharakter yeye obustroystva* [Methodological foundations for taking into account objective patterns of territorial development, in management activities determining the nature of its arrangement]. Omsk, 2020. 224 p.
3. Beregovskikh A.N. *Instrumenty gradostroitel'nogo planirovaniya i razvoitiya territoriy. Cand, Diss.* [Tools of urban planning and territorial development. Cand. Diss.]. Moscow, MARCHI, 2025. 436 p.
4. Mazaev G. *Kompaktnyy gorod: teoriya i praktika* [Compact city: theory and practice]. Moscow, TATLIN, 2024. 196 p.
5. Beregovskikh A.N. Methodological foundations for the development of innovative tools for urban planning. *Akademicheskii vestnik UralNIIProyekt RAASN*. [Academic Bulletin of the UralNIIProyekt RAASN], 2025, no. 1(64), pp. 15–21. (in Russian)
6. Zavarihin S.P., Zhuchenko B.A. *Arkhitektura Tyumeni* [Architecture of Tyumen]. Tyumen, Raduga-T, 2004. 296 p.
7. Valyaev O.I., Potatueva O.F., Batalov G.S. et al. *Aktual'nyye gradostroitel'nyye situatsii i praktika ikh razresheniya* [Current urban planning situations and the practice of their resolution]. Moscow, Publishing program of NIPI Institute of the General Plan of the city of Moscow, 2025.

Об авторе:

БЕРЕГОВСКИХ Анна Николаевна
советник РААСН, академик МААМ,
почетный архитектор России,
кандидат архитектуры, заведующая
кафедрой градостроительства
Сибирский государственный автомобильно-
дорожный университет
644080, Россия, г. Омск, пр. Мира, 5;
руководитель ООО ИТП «Град»
644024, Россия, г. Омск, ул. Т.К. Щербанева, 35
E-mail: aberegovskih@itpgrad.ru

BEREGOVSKIKH Anna N.
Advisor to RAASN, Academician of MAAM,
Honorary Architect of Russia,
PhD in Architecture, Head of the Urban Planning Chair
Siberian State Automobile and Road University
644080, Russia, Omsk, Mira pr., 5;
Manager LLC ITP Grad
644024, Russia, Omsk, T.K. Shcherbaneva st., 35
E-mail: aberegovskih@itpgrad.ru

Для цитирования: *Береговских А.Н.* Планировочная структура и организация городских территорий // Градостроительство и архитектура. 2026. Т. 16, № 1. С. 144–155. DOI: 10.17673/Vestnik.2026.01.20.
For citation: *Beregovskikh A.N.* Planning structure and organization of urban territories. *Gradostroitel'stvo i arhitektura* [Urban Construction and Architecture], 2026, vol. 16, no. 1, pp. 144–155. (in Russian) DOI: 10.17673/Vestnik.2026.01.20.

Принята: 15.08.2025 г.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!
Проводится подписная кампания на журналы
Самарского государственного технического университета на 2026 год



- 18106 Вестник Самарского государственного технического университета. Серия «Технические науки»
- 18108 Вестник Самарского государственного технического университета. Серия «Физико-математические науки»
- 70570 Градостроительство и архитектура
- 18107 Вестник Самарского государственного технического университета. Серия «Психолого-педагогические науки»
- 41340 Вестник Самарского государственного технического университета. Серия «Философия»

**УСЛОВИЯ ОФОРМЛЕНИЯ ПОДПИСКИ ВЫ НАЙДЕТЕ
НА САЙТЕ [HTTP://WWW.URAL-PRESS.RU/](http://WWW.URAL-PRESS.RU/)**

ПОДПИСКА – 2026 (на январь-декабрь)

- в «каталоге «Газеты и журналы – 2026»,
- на сайте «ООО Урал-Пресс Окрут» <http://www.uralpress.ru/>