

ББК 85.118я73

С 42

Скачкова М. Е., Монастырская М. Е.

С 42 Введение в градостроительную деятельность. Нормативно-правовое и информационное обеспечение: Учебное пособие / под ред. М. Е. Монастырской. — СПб.: Издательство «Лань», 2019. — 268 с.: ил. — (Учебники для вузов. Специальная литература).

ISBN 978-5-8114-3283-7

В учебном пособии изложены концептуальные основы и охарактеризованы технологии нормативно-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации. Представлены результаты анализа и обобщения социальных, профессиональных и законосообразной трактовки понятий «градостроительство» и «градостроительная деятельность»; обозначены цели, задачи и основные принципы градостроительного дела. Освещены современные методологические подходы и интерпретированы принципы законоотворчества и нормотворчества в градостроительной сфере, приведены нормативно-правовые документы, регулирующие сегодня процесс градообразования. Сформирован глоссарий, использование которого в образовательном процессе позволит учащимся оперативно освоить специфическую терминологию градостроительства. В соответствии с действующим градостроительным законодательством Российской Федерации в отдельных разделах раскрыты тематика и проблематика территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий. Специальный раздел посвящен нормативам градостроительного проектирования как инструментам градообразования. Самостоятельным блоком представлены цели, задачи, принципы и технологии создания и ведения ИСОГД, проанализированы предпосылки возникновения и раскрыто содержание понятия «информационные системы обеспечения градостроительной деятельности».

Учебное пособие предназначено для студентов бакалавриата и магистратуры следующих направлений подготовки: «Землеустройство и кадастры», «Градостроительство», «Строительство», а также для всех субъектов градостроительных отношений.

ББК 85.118я73

Рецензенты:

А. Г. ВАЙТЕНС — доктор архитектуры, доцент, профессор кафедры градостроительства Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, советник РААСН;

Н. И. ВАТИН — доктор технических наук, профессор, зав. кафедрой строительства уникальных зданий и сооружений, директор Инженерно-строительного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, советник РААСН;

С. А. ЕРШОВА — доктор экономических наук, профессор, начальник управления научно-методического обоснования градостроительного развития Санкт-Петербурга Научно-исследовательского и проектного центра генерального плана Санкт-Петербурга.

Обложка
Е. А. ВЛАСОВА

© Издательство «Лань», 2019

© М. Е. Скачкова,
М. Е. Монастырская, 2019

© Издательство «Лань»,
художественное оформление, 2019

ВВЕДЕНИЕ

Крупный градостроитель середины XX века Виктор Вениаминович Бабуров утверждал, что градостроительство представляет собой широкую и многообразную «по своему содержанию деятельность, которая включает связанное со строительством и реконструкцией городов законодательное регулирование, хозяйственное планирование, инженерное и архитектурно-планировочное проектирование, организацию и производство работ» [58, с. 7]. Выдающийся теоретик градостроительства второй половины XX – начала XXI века Илья Моисеевич Смолляр понимал градостроительство как «многовековой процесс развития и формирования городов, зафиксированный характерными особенностями их планировки, застройки и функционирования в различные, сменяющие друг друга исторические периоды, при разных общественных формациях, для разных стран, регионов, климатических поясов, национальных культур и уровня развития науки и техники» [16, с. 43]. Означенные профессиональные подходы к интерпретации градостроительства как специфических сферы и вида деятельности и, одновременно, результата этой деятельности – процессуально-исторический и производственно-технологический, дополняя друг друга, сохраняют свою актуальность и сегодня.

В начале XXI века градостроительная наука трактует понятие «градостроительство» как теорию и практику «целенаправленного преобразования среды обитания людей путем формирования и развития городов и других населенных мест, систем расселения, их социальной, производственной, транспортной, инженерно-технической инфраструктуры, обеспечивающих охрану историко-культурного наследия, природных ценностей, оптимизацию окружающей среды» [75, с. 8]. Таким образом, речь идет о многогранной, комплексной и, в идеале, интегративной системе деятельности по формированию жизнеспособных пространств, территорий и мест обитания¹ или «материаль-

¹ Монастырская М.Е. Коттеджная застройка в европейском градостроительстве второй половины XIX-XX века: моногр. / М.Е. Монастырская; СПбГАСУ. – СПб., 2017. – 492 с.

ной среды жизнедеятельности» [21] населения, которая именуется «градостроительной деятельностью» [22]². Эта система деятельности, традиционно воспринимаемая субъектами градостроительных отношений [22, ст.5] как простая совокупность теории и практики планировки и застройки городов, обуславливается множеством объективных, субъективных и поливалентных факторов (*природно-экологических, географических, социально-демографических, экономических, этнических, инженерно-технических, историко-культурных и пр.*), охватывает широкий диапазон проблемных аспектов (*пространственно-планировочных, социально-функциональных, санитарно-гигиенических, технико-экономических, архитектурно-ландшафтных, композиционных, средозащитных и пр.*), подчиняется в своем развитии определенным закономерностям, установлениям и порядку [16, с. 43] и имеет ярко выраженную специфику и достаточно четкую структуру.

Специфика градостроительной деятельности состоит, как известно, в множественности «субъектов деятельности» [16, с.43] (*«ученый», «проектировщик», «юрист», «эксперт», «практик» и пр.*), направляющих ее на один «общий» объект – городское и/или сельское поселение (*часть территории поселения*), урбанизированную территорию и/или субурбию, систему расселения, межселенное пространство и т.д., а также в типоло-

² Понятие градостроительная деятельность законодательно определено как «деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий» [22, ст.1]. Теория градостроительства интерпретирует градостроительную деятельность как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую «в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки и застройки территорий, с целью пространственной организации социальных, экономических, экологических процессов жизнедеятельности населения» [Крашенинников А.В. Градостроительное развитие и градостроительная среда: Учебное пособие / А.В. Крашенинников. Alexey V. Krasheninnikov. Urban development and Built environment. – Raleigh, North Carolina, USA: Open Science Publishing, 2017. 170 p./p. 8].

гическом и видовом разнообразии субъектов градостроительных отношений (*РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица*)³.

Особая сложность градостроительства как многосубъектной вариативной социо-технологической, организационной и творческой системы заключается в необходимости эффективного саморегулирования взаимодействий и/или коммуникаций между всеми субъектами деятельности (*субъектами профессиональных и непрофессиональных отношений в т. ч.*), возникающих на каждом этапе градообразования. С современных позиций этот процесс можно весьма упрощенно охарактеризовать как процесс последовательного осуществления ряда научных, проектных, оценочных, управленческих, юридических, практических и иных процедур, нацеленный на формирование и воплощение градостроительного замысла, а именно: теоретического и прикладного моделирования, выполнения определенных предпроектных стадий (*сбор исходных данных, концепция, изыскания в т.ч.*), собственно проектирования (*планирования, прогнозирования, программирования в т.ч.*), экспертизы, согласования и утверждения градостроительной документации, а также ее предметно-материальной реализации и эксплуатации объектов. В реальной же градостроительной практике сценарии обустройства территориально-градостроительных, градопланировочных, ландшафтно-градостроительных и архитектурно-планировочных форм оказываются, по существу, единичными и неповторимыми.

Структура градостроительной деятельности с учетом ее специфики может быть представлена, по Смоляру, «в виде блок-схемы, которую образуют четыре основных блока градостроительного дела (рис. 1).

³ От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в градостроительных отношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции [22].

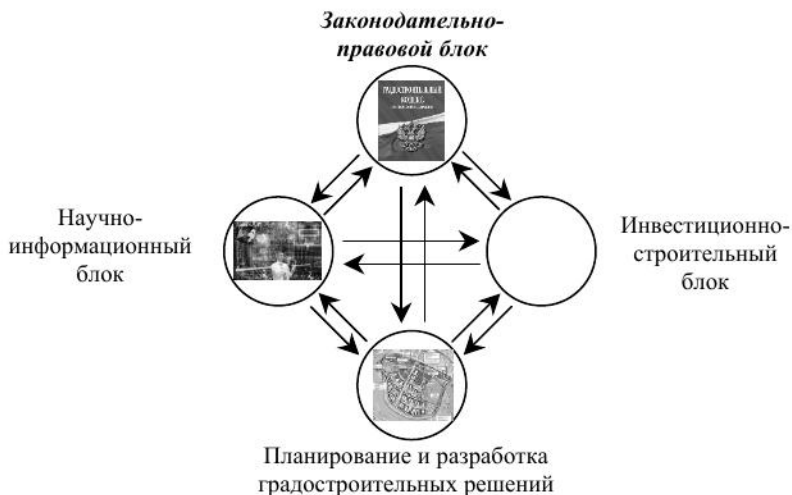


Рис.1. Основные блоки системы «Градостроительное дело»
(по И.М.Смоляру) [16]

1. **Научно-информационный блок.** Включает теорию градостроительства (в т.ч. теорию управления), комплекс прикладных градостроительных наук и смежные специальные дисциплины градovedения, а также информационно-статистическую базу [16, с. 49];

2. **Законодательно-правовой блок.** Аккумулирует в себе нормативно-правовые основы регулирования градостроительной деятельности (*общее и специальное законодательство*), в частности, гражданское, земельное, водное, лесное, градостроительное законодательство, строительные нормы и правила, иные федеральные, региональные и местные нормативно-правовые и методические документы.

3. **Блок разработки решений.** Состоит из этапов и процедур планирования, программирования, прогнозирования, проектирования, согласования, экспертизы и утверждения градостроительных решений, а также предполагает градостроительный мониторинг их реализации.

4. **Инвестиционно-строительный блок.** «Охватывает сферу практики и представляет весь инвестиционный цикл (*ин-*

вестиция – строительство – эксплуатация) до сферы потребления включительно» [16, с. 49].

Теоретико-методологические построения И.М. Смоляра, относящиеся к концу XX века, апробированы и подтверждены современной наукой и практикой градостроения. Таким образом, можно считать доказанным, что в системе градостроительной деятельности ее законодательно-правовое обеспечение играет важнейшую роль, о чем еще в середине XX века писал В.В. Бабуров, и чему в значительной степени способствует становление и развитие, а точнее, воссоздание в нашей стране и на всем постсоветском пространстве рыночных отношений в строительной отрасли.

Настоящее учебное пособие, раскрывающее содержание законодательно-правового блока системы «градостроительное дело», посвящено нормативно-правовому регулированию градостроительства, законосообразным видам и методам градостроительной деятельности, ее нормативному и информационному обеспечению в том числе.

Нормативно-правовая компонента процесса градостроения во все времена являлась в России если не основной, то, несомненно, определяющей размах, формы организации, темпы, качество и отличительные особенности и своеобразие градостроительного обустройства территорий и поселений (*национальные, региональные, местные, этно-территориальные и пр.*). Историко-теоретическая база изучения нормативно-правовых основ градорегулирования, достаточно объемная, уже сформирована отечественным градоведением середины XIX – начала XXI века. Так проблемам градоуправления, законотворчества, нормирования и юридического сопровождения в градостроительной сфере, организационно-правовым аспектам российского градоустройства посвящены работы А.В. Антюфеева, Е.А. Ахмедовой, Г.В. Барановского, В.В. Бабурова, Н.В. Баранова, Л.Н. Бенуа, И.А. Бондаренко, Г.Н. Булдакова, Т.В. Вавилонской, А.Г. Вайтенса, М.Ю. Виленского, М.Я. Вильнера, В.А. Витмана, А.Э. Гутнова, П.Н. Давиденко, М.Г. Диканского, Г.Д. Дубелира, Ф.Е. Енакиева, Ф.Е. Ёнша, С.А. Ершовой, М.В. Золотаревой, З.В. Зосимовского, А.П. Иваницкого, А.В. Иконникова, В.А. Колясникова, В.А. Каменского, А.А. Ко-

лычева, Ю.Л. Косенковой, И.Г. Лежавы, А.М. Лолы, С.Д. Митягина, В.Ф. Назарова, А.И. Наумова, П.Н. Никонова, А.И. Орта, Г.А. Птичниковой, В.Л. Ружже, В.Н. Семенова, С.В. Семенцова, И.М. Смоляра, Л.Г. Тарасовой, И.А. Фомина, Э.А. Шевченко, Л.В. Шмеллинга, В.А. Щитинского и других исследователей.

Информационному сопровождению процесса градоформирования (*экологическим, социальным, экономическим его аспектам в т.ч.*) посвящены научные труды и прикладные разработки Е.Д. Асецкой, Л.Е. Бандорина, Е.Б. Бежаевой, П.Ю. Бурбана, Е.М. Бутаевой, Т.В. Власенко, Н.В. Димитренко, Д.Г. Донцова, М.В. Карандеевой, О.В. Красовской, А.В. Крашенинникова, Т.Г. Морозовой, Л.И. Павловой, В.А. Панарина, Ю.Г. Поповой, Е.М. Пращук, И.Ю. Романовой, С.В. Скатерщикова, П.П. Спирина, А.Ф. Сурнина, А.М. Татарина, Э.К. Трутнева, В.М. Хургина, М.В. Шубенкова и других авторов.

Особую актуальность сфера нормативно-правового регулирования градостроительной деятельности имеет для бакалавров и магистров направлений подготовки 21.03.02 и 21.04.02 «Землеустройство и кадастры» с соответствующими им профилями подготовки, а именно: «городской кадастр», «землеустройство», «кадастр урбанизированных территорий», «проектная деятельность», «производственно-технологическая деятельность» и др. Область профессиональной деятельности выпускников достаточно широка; в ее границах предполагается решение следующих научно-исследовательских и производственно-технологических задач: разработка и апробация автоматизированных систем землеустроительного проектирования; анализ и обработка кадастровой и иной информации; разработка методик проектирования, технологий выполнения работ по землеустройству и кадастру; ведение государственного кадастра недвижимости, оценка земель и иных объектов недвижимости; организация территорий землепользования; прогнозирование, планирование и проектирование землепользования; межевание земель; правовое обеспечение деятельности в области землеустройства и кадастров; использование новейших информационных технологий, моделирования и современной техники в землеустройстве и кадастрах и т.д. Объектами профессиональной деятельности специалистов по кадастру и землеустроителей (*объ-*

ектами землеустройства) являются, таким образом, урбанизированные территории и субурбии, урбанизированные регионы в границах субъектов Российской Федерации [53], территории в границах муниципальных образований, земли населенных пунктов (*функциональные и/или территориальные зоны, их части*) [112].

Указанное направление подготовки тесно соприкасается с правоприменительной практикой, организацией и управлением земельными ресурсами, а также научно-исследовательскими видами профессиональной активности, прямо обусловленными проблемами, содержательными аспектами и спецификой процессов градообразования. Следовательно, законодательные основы и нормативные предпосылки градостроительной деятельности должны стать базовой компонентой единого образовательного процесса направления подготовки «Землеустройство и кадастры». Их изучение на лекциях и семинарах, практическое использование в курсовом и дипломном проектировании будут способствовать углублению общетеоретических знаний учащихся, постижению закономерностей и осознанию особенностей развития городских и иных поселений, а также формированию навыков проведения анализа и оценки эффективности градостроительных решений, определения тенденций землепользования, мониторинга стоимостной динамики земельных участков и объектов недвижимости.

Сегодня наблюдается отчетливая тенденция на умножение и усложнение задач градостроительной деятельности и, следовательно, на совершенствование существующих методов и разработку инновационных технологий производства проектно-строительного продукта. В результате, повышаются требования к получению будущими землеустроителями и кадастровыми инженерами знаний и выработке умений, на основе которых станет возможным принятие компетентных, т.е. законосообразных, обоснованных и эффективных управленческих решений. Усвоение специфического понятийно-терминологического аппарата градостроительства, знание иерархии, состава и содержания градостроительных документов, понимание принципов формирования градостроительного законодательства и нормотворчества, владение навыками информационного обеспечения

градостроительной деятельности позволит сформировать необходимые профессиональные компетенции, а именно:

- способность использовать знание нормативно-правовой базы и принципов градорегулирования и владеть методами и приемами формирования градостроительно осмысленных решений в землеустройстве и кадастрах;

- способностью применять знание современных технологий сбора, систематизации, обработки и учета информации об объектах недвижимости в современных географических и земельно-информационных системах;

- способностью использовать знания современных технологий при проведении землеустроительных и кадастровых работ;

- способностью осуществлять мониторинг градостроительной документации, земель и недвижимости.

В результате освоения учебных дисциплин «Введение в градостроительную деятельность», «Основы градостроительства и планировки населенных мест», «Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности», «Территориальное планирование и прогнозирование» у выпускников должна сформироваться принципиальная позиция на предмет комплексного осуществления градостроительной, землеустроительной и кадастровой деятельности сообразно принципам устойчивого (*поддерживаемого*) развития территорий и поселений на единой нормативно-правовой, методической и информационной платформе, с учетом значимости земли как основы жизнедеятельности человека, а также содержательной преемственности определенных уровней и видов документов и документации.

Комплексный подход к формированию устойчивой, т.е. экологически безопасной, экономически эффективной, эстетически привлекательной и, следовательно, социально востребованной среды обитания методами и средствами градообразования, землеустройства и кадастра предполагает применение учебного пособия в образовательном процессе направлений подготовки бакалавров и магистров 07.03.04 и 07.04.04 «Градостроительство» (*профили подготовки «Градостроительство», «Градостроительство, районная планировка, планировка сельскохозяйственных населенных пунктов», «Градостроительная*