

УДК 711.1

Демин Н.М.

*доктор архітектури,
заведуючий кафедрою городского строительства
Киевского национального университета
строительства и архитектуры*

ПРАВОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Правовая основа градостроительной деятельности представлена в виде правил и норм.

Правило – положение, выражающее закономерность... Постановления, предписания, устанавливающие порядок работы или принцип поведения (Толковый словарь русского языка под ред. Б.М. Волина и Д.Н. Ушакова).

Норма (правило, образец, общепринятый порядок):

- 1. Узаконенное установление.*
- 2. Установленная мера, размер.*
- 3. Средняя (обычная) величина производства и потребления продукции.*

Нормы – это регуляторы, в которых содержатся базовые императивы или количественные параметры эталона (паттерна) [6].

Норматив – количественный показатель нормы [13, с. 364].

По сфере проявления, своему официальному статусу и санкциям в случае невыполнения различают нормы моральные, этические, экономические, правовые и др.

Строго говоря, устойчивое словосочетание терминов «правила и нормы», по сути, такая же тавтология, как, например, «здания и сооружения».

Вместе с тем, в градостроительной практике понятия норм и правил неформально разведены по смыслу. Нормы обычно имеют количественное выражение (норматив). Правила, в основном, носят характер установленного порядка. Например, правила застройки.

В основе градостроительного законодательства лежит функциональное понятие права как совокупности установленных или санкционированных государством общеобязательных правил (норм) поведения,

соблюдение которых обеспечивается целенаправленной деятельностью государства [14, с. 475].

Государство, в соответствии с Конституцией, гарантирует право граждан на жилище, образование, достойную человека среду обитания, охрану здоровья, пользования достижениями культуры, на труд, право собственности и др. [14, с. 477–478], которые в значительной мере реализуются средствами градостроительства.

Право выше государства. Правовое государство – это примат права над государством [14, с. 481]. Отсюда правовое регулирование градостроительной деятельности – это форма влияния государства на общественные отношения, осуществляемые при помощи права и других юридических средств [14, с. 480–481].

Градостроительные нормы и правила, которые являются основой правового регулирования градостроительной деятельности, – выше самой деятельности, ее объектов и субъектов. Их соблюдение – основной критерий правильно выбранного градостроительного решения.

В ходе исторического времени человечество выработало нормы и правила совместного проживания, формирования среды населенных мест.

Гражданское сознание, сформированное в виде системы ограничений и самоограничений, регламентирующих социальное и пространственное поведение, стало неизменным атрибутом современной цивилизации.

Порядок в городе поддерживается: комплексом публичных и частных правоотношений, вносящих в социальное бытие начала конструктивности, структурности и системности; принципами-императивами; законами и морально-этическими нормами, регулируемыми правилами социального поведения, обеспечивающими градостроительную дисциплину [6, с. 119].

Градостроительные нормы имеют антропоориентированную природу. Они восходят к Человеку как «мере всех вещей» и распространяются в качестве обязательных на всех участников градостроительного процесса. В условиях острого дефицита земли внутри крепостных стен средневековых городов жилые и общественные здания росли вверх. При этом высота сооружений устанавливалась отнюдь не по эстетическим или экономическим соображениям, как часто происходит в наши дни. Высота кирпичных или каменных сооружений определяется всего лишь несущей способностью неармированной кирпичной кладки или каменных конструкций.

В XVII веке были сформулированы противопожарные правила застройки (Англия). В XX веке в ряде стран были введены правила раз-

мещения жилых зданий, основанные на социальных требованиях (социальные разрывы), экологических факторах.

Были введены ограничения по параметрам (классификация) улиц в зависимости от их категории и соответственно расстоянию между линиями регулирования периметра застройки кварталов.

Нормативная база градостроительства является одной из важнейших составляющих правовой реальности современного мира. Она удерживает в рамках установленных правил градостроительную деятельность, которая протекает, по крайней мере, в трех измерениях:

- социальной сфере, где формируются культурно-ценностные, политические цели, экономические стратегии;
- физическом пространстве, где происходит формирование материальной среды жизнедеятельности населения;
- правовом пространстве, создающем цивилизованную, нормативно-правовую среду формирования и развития как общественных, так и градостроительных структур.

Это обеспечивает соблюдение принципов цивилизованного общежития, благоприятный социальный климат, создает условия для создания комфортной среды, нормального развития градостроительных и культурных форм, разрешения внутренних противоречий и конфликтов.

Установление законов и норм потребления, необходимость правового регулирования всех сторон частной и общественной жизни, в том числе и в сфере градостроительной деятельности, осознавалась на самых ранних этапах человеческой истории. Еще в первом веке нашей эры Апостолом Павлом (послание к римлянам, гл. 4 ст. 15) сказано: «Где нет закона, нет и преступления».

Соблюдение градостроительных норм обеспечивается двумя путями – внешними принуждениями и правосознанием законопослушных граждан, свободных от внешних принуждений и обладающих достаточным уровнем морально-нравственной и правовой культуры [6, с. 120, 121].

В период XVIII–XIX веков на территории Украины действовали законы Российской империи, которыми устанавливались требования к планировке и застройке поселений. Первым документом по проблемам строительства и градостроительства был Строительный устав Российской империи [1, с. 59]. В нем содержались правила нормирования планировки населенных мест, взаимного расположения строений, проектирования жилых и общественных зданий. (Средством регулирования застройки и формирования городской среды были в то время типовые образцовые проекты жилых и общественных зданий, церквей, малых архитектурных форм.) Первые обязательные для использования в строи-

тельстве в СССР Единые нормы строительного проектирования (ЕНСП) были разработаны в 20-е годы. Они содержали 17 разделов: I «Правила составления и утверждения проектов строительства»; II «Населенные места»; III «Жилые здания»; IV «Коммунально-бытовые сооружения»; V «Лечебные сооружения»; VI «Школьно-образовательные сооружения»; VII «Общественные сооружения»; VIII «Административные сооружения»; IX «Сельскохозяйственные сооружения»; X «Производственно-обрабатывающие сооружения»; XI «Торговые сооружения»; XII «Складские сооружения»; XIII «Сооружения транспорта и связи»; XIV «Городские проезды»; XV «Физкультурные сооружения»; XVI «Общие расчетные нормы»; XVII «Нормы для строительных конструкций».

Приведенные в перечне ЕНСП нормы состоят из трех групп:

- первая содержит общие указания для проектирования, которыми нормируются требования к проектам и их прохождению;
- вторая относится к площадям, объемам и др.; указаниям по планировке, пожарной безопасности;
- третья содержит нормы расчетов сооружений и их элементов, строительных материалов и конструкций [1, с. 60].

Первые нормы по планировке и застройке населенных мест в Украине были разработаны сотрудниками Гипрограда в 1935 году. Это «Основные нормативы для планировки населенных мест, развивающихся на базе промышленности»*.

«Нормы обеспечивают здоровые санитарно-гигиенические условия жизни в социалистическом городе и всестороннее бытовое и культурное обслуживание трудящихся города в соответствии с задачами организации социалистического быта. Нормы рассчитаны на компактную и экономичную организацию социалистического города. Они дифференцированы по типам городов и построены с выделением первого этапа развития» [11, с. 80–109].

Основные нормативы содержат «Общие положения» (разд. А), которые фиксируют расчетный период Генерального плана народно-хозяйственного развития – 15–20 лет и первого этапа его реализации 5–7 лет, а также на 2–3 года, что соответствует детальному плану первоочередного строительства, раскрывают установку на зонирование города по функциональному использованию территории. Указывается необходимость проектирования городов на основе требований и заданий проектов районной планировки. Отмечается, что при организации сетей обслужи-

* Авторы В.И. Артемчук, Д.И. Богорад при участии А.Э. Аля, А.И. Корнильевой, Г.В. Мамякьяна, Т.С. Мотолянского, Б.М. Озера, Т.А. Соснового и др. под ред. Д.И. Богорада.

вания должна учитываться часть внегородского населения, связанного с городом трудовыми и культурно-бытовыми связями.

Далее (разд. Б) формируются правила и нормы организации территории жилых кварталов (функциональная структура, нормы плотности заселения (чел./га); при норме 6–7 м²/чел. в первую очередь и 9–10 м²/чел. на расчетный срок; размеры кварталов в зависимости от величины города – 6–12 га; а также нормы инсоляции, социальные разрывы – не менее 10 м; нормы проектирования зданий детских дошкольных учреждений, столовых, торговых предприятий, клубов, почтовых отделений, гаражей, физкультурных площадок, параметров внутриквартальных проездов – 2,5–5,5 м и пешеходных дорожек – от 0,75 до 1,5 м.

Раздел В «Территория обслуживающих предприятий и учреждений» последовательно рассматривает правила и нормы организации сетей здравоохранения, народного просвещения, физической культуры, социального обеспечения, общественного питания, торговли и складов, «мелких предприятий обслуживающего характера» (небольшие производственные предприятия, пошивочные мастерские и т. п., а также гостиницы, пожарные станции, гаражи, коммунальные предприятия (водопровод, канализация, «внутригородской механический транспорт», энергетические предприятия), кладбища.

Г – «Сеть советских общественных и хозяйственных учреждений».

Д – «Уличная сеть». Ширина одной полосы движения на проезжей части для безрельсового транспорта – 3–3,25 и 3,5 м. Дана классификация улиц: жилая, магистрали – среднего и большого движения, параметры которых зависят от численности населения города. В городе с населением 300 тыс. чел., например, ширина жилой улицы составляет 15–25 м. Магистрали со средним движением – 30–40 м, с большим движением – 40–60, с бульваром – 60–100. Понятие красных линий отсутствует.

Е – «Зеленые насаждения». Размеры территории под зелеными насаждениями так же, как и нормы по всем предшествующим разделам, разработаны для городов и поселков, дифференцированных по числу их жителей: до 25 тыс., до 100 тыс. жителей и от 100 тыс. и больше.

Зеленые насаждения делятся на зоны общего, ограниченного пользования, а также специального назначения (защитные зоны при промышленных предприятиях). Нормами предусмотрено также создание зеленого пояса вокруг городов – 1–3 км шириной, состоящего «из плодовых, деревьев лесных пород и лугов».

В разделе Ж определены «зазелененные разрывы между селитебными и промышленными районами» – от 0,5 до 2 км.

Разработанные Гипроградом нормы, не теряя своей сущности, трансформировались по мере усложнения объекта градостроительства, общественных и профессиональных представлений о целях, задачах и формах градостроительной деятельности, которая со временем требовала усиления нормативно-регуляторной базы.

В 1946 году Академия архитектуры СССР выпустила книгу Я.П. Левченко «Планировка городов. Техничко-экономические показатели и расчеты» [7], которая явилась результатом обобщения теории и практики проектирования городов, упорядочения терминологии, представлений о структуре градостроительных объектов, работ по стандартизации градостроительных расчетов. Конечно, это были не нормы, а всего лишь методические рекомендации. Однако они сыграли важную роль. В 1958 году Госстроем СССР были утверждены «Правила и нормы планировки и застройки городов» – СН 41-58 – по сути, первый общегосударственный документ, регламентирующий деятельность органов архитектуры, проектных организаций, застройщиков в сфере градостроительства [8].

В 1975 году, в связи с введением общегосударственных стандартов нормативных документов в области строительства, были разработаны строительные нормы и правила СНиП-II-60-75 «Планировка и застройка городских и сельских населенных пунктов», в подготовке которых участвовали все научно-исследовательские и проектные организации градостроительного профиля, системы здравоохранения и др.

В СНиП-II-60-75 нашли воплощение результаты обобщения опыта планировки и застройки городских и сельских поселений за последние десятилетия, а также экспериментальных и расчетно-графических работ, позволившие уточнять параметры элементов планировки, учитывающие социальные, санитарно-гигиенические, противопожарные, технические требования и ограничения.

В 1989 году вместо СНиП-II-60-75 были введены СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», упростившие (точнее выхолостившие) многие регламенты. Вместо показателей плотности жилого фонда были снова введены показатели предельной плотности населения на 1 га территории [9].

Действующие в настоящее время ДБН 360-92**, разработанные на основе опыта СНиП 2.07.01-89, с учетом специфических особенностей Украины, сыграли важную роль в процессе регулирования градостроительной деятельности последних десятилетий [10]. С изменением политических, экономических, социально-демографических условий признано целесообразным пересмотреть ряд положений этих норм.

Анализ ДБН 360-92** и других аналогичных документов показывает, что они, по сути, включают в себя шесть категорий регламентов:

первая – нормы, несоблюдение которых может наносить вред здоровью или которые создают опасность для жизни людей;

вторая – нормы, обеспечивающие устойчивость жилых, общественных, производственных зданий, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, природных комплексов при воздействии природных и антропогенных факторов;

третья регламентирует социальные стандарты, отражающие обязательства государства (муниципальных властей) перед гражданами по обеспечению достойной среды обитания (жилище, учреждения культурно-бытового обслуживания, инженерное оборудование, транспортное обслуживание, санитарная очистка, озеленение, благоустройство и т. п.);

четвертая отражает нормы и правила формирования комфортной и безопасной среды;

пятая содержит социально-экономические и политические установки, а также правила организации городской среды;

шестая носит рекомендательный характер относительно правил проектирования, определения показателей жилищной обеспеченности, подвижности населения, уровня автомобилизации и т.п. Они основаны главным образом на пролонгации достигнутых параметров, аналогов, почерпнутых из опыта соседних стран, стран Евросоюза и т.п.

Следует обратить внимание на различия в статусе градостроительных норм и правил.

В первом и втором случаях они носят императивный характер. Их нарушение может повлечь за собой уголовную ответственность.

В третьем и четвертом случаях они носят регламентный характер и являются обязательными для использования в процессе градостроительного проектирования и эксплуатации объектов.

Пятые и шестые носят в основном характер методических рекомендаций и общих положений, направленных на создание и поддержание комфортной среды жизнедеятельности населения [9, 10].

Как видим, есть нормы, которые отражают объективно действующие природные (или техногенные) процессы и явления. Они принимаются с учетом точных знаний и объективных закономерностей поведения тех или иных сооружений, материалов и конструкций под воздействием естественных факторов (климат, физико-геологические процессы) или в связи с изменением внутренних свойств самих объектов.

Есть нормы и регламенты, установленные на конвенциональной основе. И если первые действуют длительное время, вплоть до появления

новых знаний о природе явлений, новых методов защиты от их неблагоприятного воздействия, то вторые действуют до момента пересмотра отношения к действующим нормам в связи с появлением новых правил и предпочтений, которые становятся юридически установленной нормой или регламентом.

Нормативно-правовая база современного градостроительства в Украине – система мер и ограничений, регламентирующих правила формирования и развития, количественные параметры среды жизнедеятельности населения, населенных мест и межселенных территорий, представляет собой ряд документов, имеющих различный статус, форму и меру ответственности за их несоблюдение. Это: Конституция – основной закон государства, законы, указы Президента, постановления Правительства, государственные строительные нормы, стандарты, директивные и методические указания (рекомендации).

Действующая в Украине система регламентных документов в области строительства, куда входит и градостроительство, делится на пять классов: А, Б, В, Г, Д. Классы в свою очередь делятся на подклассы: А.1, А.2, В.2 ... Д.1 и т. д. [1].

Класс Б «Градостроительство» делится на два подкласса:

Б.1 «*Система градостроительной документации*» (порядок разработки градостроительных программ, прогнозов и концепций градостроительного развития, генеральных планов, проектов земельно-хозяйственного устройства населенных пунктов и других видов градостроительной документации. Требования к разработке, составу и содержанию градостроительной документации, порядку ее согласования, экспертизы, утверждения, внесения изменений и отмены).

Б.2 «*Планировка и застройка населенных пунктов и территорий*»:

Б.2.1 «*Региональное планирование и размещение объектов градостроительства*» (социально-экономические, инженерно-технические, санитарные и экологические требования. Физико-географическое и градостроительное районирование территорий).

Б.2.2 «*Планировка и застройка городов и функциональных территорий*» (социально-экономические, инженерно-технические, санитарные и экологические требования к общей организации городских территорий. Селитебные, производственные, рекреационно-оздоровительные территории. Архитектурно-планировочные, противопожарные и санитарные требования к городской застройке. Требования гражданской обороны. Особенности строительства в условиях сложившейся застройки. Общие требования к охране природы, памятников истории и культуры).

Б.2.3 «*Системы городской инфраструктуры*» (требования к организации культурно-бытового обслуживания, систем и сооружений го-

родского и внешнего транспорта, улиц и проездов, инженерного обеспечения. Земельно-хозяйственное устройство городов).

Б.2.4 «Планировка и застройка сельских поселений» (социально-экономические, инженерно-технические, санитарные и экологические требования к сетям сельского расселения, планировке и застройке населенных пунктов, организации сельской усадьбы и фермерского хозяйства. Требования гражданской обороны) [1, с. 88–89].

Приведенная структура и перечень вопросов, требующих определения регламентов, качественных и количественных параметров, технико-экономических и др. показателей, отработанных отечественной, а также зарубежной наукой и практикой, дает лишь рамочное представление об объектах и целях нормирования. Дальнейшее углубление состава и содержания документов реализуется в процессе разработки конкретных документов.

Что касается раздела Б.1 «Система градостроительной документации», где ключевым словом является «система», то это свидетельствует о самой сущности системного подхода к объекту градостроительного исследования и проектирования как к некоторой целостности, основанной на интеграции понятий (подсистем) «население» \Leftrightarrow «среда» в единой структуре – «демоэкосистема», где «население» и «среда» («пространство») рассматриваются в системной взаимозависимости и где именно население выступает в качестве звена-мотиватора градостроительной деятельности по адаптации природной и/или антропогенной среды к комплексу социально-демографических, экономических, экологических потребностей социума.

На нормирование градостроительных процессов оказывает существенное влияние представление о специфике градостроительных объектов, обладающих свойствами целостности, динамичностью, стабильностью внутренней структуры, четко детерминированными внешними связями; обладающих также способностью к адаптации, координации, взаимодействию с внешней средой [3, с. 81–82].

Этим свойствам должна соответствовать и нормативная база, которая должна быть столь же «динамичной» и изменчивой, сколь является сама жизнь [1].

Именно динамичность и потенциальная способность объектов градостроительства пребывать в достаточно большом числе состояний определяют не только их специфику, возможность, но и необходимость постоянного мониторинга процессов развития демоэкосистем, а также и корректировку норм, нормативов, правил планировки и застройки территорий.

Процесс совершенствования нормативной и законодательной базы градостроительства носит перманентный характер. Это связано с уровнями развития общества, требованиями, предъявляемыми к городской среде каждым поколением городских жителей.

Нормативная база градостроительства имеет ряд особенностей. Так, по мнению известного специалиста в области нормирования М.Ф. Омеляненко:

- нормы и нормативы государственного уровня имеют недопустимо обобщенный характер и не отражают существенных специфических условий отдельных регионов;

- нормы не учитывают особенностей архитектурно-градостроительных объектов, которые имеют сложную иерархическую структуру, состоящую из компонентов, связанных между собой таким образом, что изменение одного из параметров влечет за собой изменение параметров многих других компонентов системы;

- преобладающее большинство норм и нормативов имеют не научное, а сомнительно-«объективное» статистическое обоснование;

- существующая архитектурно-градостроительная методика нормирования не рассматривает объекты нормирования как динамичные, способные оперативно реагировать на демографические и социально-экономические изменения в обществе [1, с. 5, 6].

С этим трудно не согласиться.

Действующие нормы не в полной мере отвечают также росту современного уровня автомобилизации, новым формам организации жилой среды, промышленных, коммунальных, складских территорий, общественных пространств, организации систем городского транспорта и инженерно-транспортной инфраструктуры, учитывающей тенденции усиления внимания к созданию безбарьерной среды, повышенного комфорта пешеходов (велосипедного движения и пр.).

Существенным недостатком нормативной базы по градостроительству, действующей в Украине (и не только), является методический подход к объекту нормирования как к технической системе, регулируемой исключительно техническими регламентами и оцениваемой с помощью технических критериев, а не как к демоэкологической системе, состояние которой оценивается «человеческими» критериями. Именно поэтому в числе показателей оценки городской среды отсутствуют критерии, определяющие степень воздействия антропогенной среды на психофизическое состояние людей и регламентирующие стандарты эстетического качества элементов городской среды, от которого зависят морально-нравственное воспитание населения, формирование правового сознания людей, гражданского общества в целом.

Важным аспектом градостроительного нормирования является его координация (гармонизация) с документами Европейского Союза.

В 1975 году Комиссией Евросоюза было принято решение, касающееся разработки специальной программы в сфере строительства. В директиве 89/106/ЕЕС приведены Основные требования к работам и продукции строительства, а именно к:

- механическому сопротивлению и стойкости;
- безопасности во время пожара;
- гигиене, здоровью населения и охране окружающей среды;
- безопасности при эксплуатации;
- защите от шума;
- экономии энергии и сбережению тепла [1, с. 45].

Как видно, перечисленные регламенты традиционно учитываются и нашими нормами.

Правила и нормы в градостроительстве дифференцируются по видам:

– *витальные* – регламентирующие безопасность человека в окружающей среде – экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные, технические, регламентные;

– *социально-экономические* – устанавливающие стандарты комфортности среды – нормы обеспеченности населения культурно-бытовым обслуживанием, жилищной обеспеченности; оптимальные радиусы пешеходной доступности; затраты времени на передвижение с помощью средств общественного транспорта (время ожидания); предельные расстояния (максимальные-минимальные) между соседними зданиями (социальные разрывы);

– *правовые* – регламентирующие правила планировки застройки и реконструкции территорий в зонах влияния памятников культурного наследия, природных комплексов; виды разрешенного использования территории; предельные (максимальные-минимальные) показатели площади и линейных параметров (по ширине и длине) участков; предельные показатели разрешенного строительства на земельных участках (показатели высоты или этажности, процент застройки и др.).

Для регулирования процессов планировки и застройки территории принято руководствоваться для зонирования территории:

– правилами пространственной локализации определенных видов деятельности – *функциональное зонирование*;

– предельными показателями плотности проживающих или работающих на 1 га территории, этажности застройки – *строительное зонирование*;

– показателями соотношения застроенных и открытых пространств (озелененных территорий) – *ландшафтное зонирование*.

Зонирование территории может осуществляться также по признакам природных факторов, экологическим, экономическим показателям.

(При этом следует иметь в виду, что любые ограничения (регламенты) снижают ценность земельного участка, предназначенного для инвестиционной деятельности.)

Поэтому жестко контролировать нужно только то, что угрожает жизни или безопасности людей, природному комплексу, физической устойчивости сооружений, сохранению культурного наследия и среды обитания в целом.

Сложность иерархической структуры градостроительных объектов – систем расселения, населенных мест, их многоаспектность, усложнение системы элементов и показателей в сторону их углубления и детализации по мере сужения (уменьшения в размерах) исследуемой территории определило адекватную уровням объектов (регионального и локального) структуру (стадийность) комплекса проектно-планировочных работ: схемы и проекты региональных объектов, генеральные планы населенных мест и детальные планы территории.

Современный комплекс проектно-планировочных работ в Украине включает стадии:

- Генеральная схема планировки территории Украины;
- межрегиональные схемы планировки групп областей (Львовская, Киевская, Херсонская, Донецкая, Днепропетровская, Одесская, а также Винницкая и АР Крым);
- региональные схемы (проекты) планировки областных и межрайонных систем расселения;
- генеральные планы населенных пунктов;
- планы зонирования территории;
- детальные планы территорий [2, с. 7].

Учитывая реалии градостроительной деятельности в современных условиях, этот перечень следовало бы дополнить стадией – проекты (схемы) планировки территории «Территориальных громад» (М 1 : 5000, 1 : 2000), а также восстановить стадию «Проект застройки» (М 1 : 2000, 1 : 500).

Проект детальной планировки территории по своему масштабу (1 : 2000) и содержанию, степени детализации архитектурных и градостроительных решений представляет наибольший интерес для города, инвесторов и жителей.

Наиболее существенной его частью являются предложения по изменению функционального использования территории (отдельных зда-

ний), предполагаемому сносу строений (ветхих, диссонирующих), зеленых насаждений, проездов и др., что отражается на опорном плане. Предлагаемые изменения, наряду с проектными предложениями (до разработки окончательного варианта проектного плана), должны подвергнуться тщательному обсуждению общественностью и другими заинтересованными субъектами имущественных отношений, что предусмотрено законодательством [2, с. 12].

Опыт зарубежных стран, в которых такие обсуждения являются традицией, показывает, что процесс изучения проектных предложений по опорному плану и проектным решениям занимает длительное время, иногда во много раз превышающее время на разработку. Это должно учитываться при определении сроков выполнения и стоимости проектов детальной планировки территории. Это же относится и к стадии «Проект застройки».

Обычно процесс согласования длится несколько месяцев. Иногда он может затягиваться и на годы. Это никак не дискредитирует труд проектантов, поскольку является нормой.

И еще. В перечне стадий комплекса проектно-планировочных работ Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» [2, с. 7] после стадии генерального плана предусмотрена стадия «План зонирования территории», который определяет «зонирование территории, устанавливает функциональное назначение, требования к застройке, ландшафтной организации территории» [2, с. 9].

После этого следует стадия детального плана территории.

В соответствии с Законом [2] «План зонирования территории» на основе генерального плана населенного пункта (в его составе или как отдельный документ), плана земельно-хозяйственного устройства и градостроительного кадастра применяется с целью определения условий и ограничений использования территорий для градостроительных потребностей [2, с. 9].

План зонирования устанавливает функциональное назначение территории, требования к застройке, ландшафтной организации территории [2, с. 9].

Все это возможно для генеральных планов сел и малых городов, выполняемых в масштабе 1 : 2000 и которые совмещаются с детальными планами территории.

Понятно, что на основе генерального плана крупного города, выполняемого в масштабе 1 : 10 000, можно составить лишь общее представление (в укрупненных параметрах) о «функциональном назначении территории, требованиям к застройке и ландшафтной организации территории».

В соответствии с Законом на плане зонирования должно быть указано, что «параметры использования территории и зданий, предлагаемых для размещения в границах нескольких земельных участков или отдельного земельного участка, а именно: функциональное назначение, предельная этажность, площадь застройки, возможное размещение на участке, являются обязательными для учета во время зонирования соответствующей территории» [2, с. 10]. Эти данные в крупных городах могут быть обоснованы на стадии детального плана межмагистральной территории. Первичной таксономической единицей в генплане Киева, например для детальных планов территории и планов зонирования, принята межмагистральная территория. И это правильно.

Понятно, что на межмагистральных территориях, площадь которых колеблется от нескольких до нескольких десятков гектаров, не представляется возможным рассмотрение отдельных кварталов и внутриквартальных пространств, вплоть до участков отдельных землепользователей, не говоря о таком показателе, как плотность населения, которая существенно разнится в пределах отдельных межмагистральных территорий, особенно в центральных, исторически сложившихся зонах города. Об этом свидетельствует, в частности, генплан Киева (2016 г.). Разрабатывать планы зонирования городской территории с целью определения «условий и ограничений» по планировке и застройке земельных участков на внутриквартальных территориях в исторически сложившихся районах крупных городов можно исключительно на основе проектов детальной планировки территории. Стоит ли разрабатывать в виде отдельной работы в составе генплана города «план зонирования», если зонирование территории по её функциональному использованию является основной задачей как генерального плана города, так и вообще всех стадий комплекса проектно-планировочных работ. В соответствии с Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» План зонирования территорий «розробляється на основі: 1) генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ); 2) плану земельно-господарського устрою та 3) містобудівного кадастру з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон» [2, ст. 18, п. 1].

Из приведенной цитаты следует, что плану зонирования территории должны предшествовать разработки Плана земельно-хозяйственного устройства и градостроительного кадастра.

И тут же сказано, что «проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту» является «невід'ємною складовою плану зонування території (у складі генерального плану чи окремо)» [2, ст. 8, п. 1].

Как видим, приведенное уточнение не только не проясняет, а, наоборот, еще больше запутывает дело.

Но что же представляет собой «План зонирования территории»? Он определяет: 1) функциональное назначение; 2) требования к застройке; 3) ландшафтную организацию территории [2, ст. 8, п. 2]. План зонирования должен определить параметры использования территорий и зданий, предложенных для размещения в границах нескольких или отдельного земельного участка, а именно: 1) функциональное назначение; 2) предельная этажность; 3) предельная площадь застройки; 4) возможное размещение на участке [2, ст. 8, п. 1].

Далее уточняется, что «перелік зазначених параметрів визначає центральний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури» [2, ст. 8, п. 1].

И центральный орган определил («Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)») – ДСТУ-НББ.1.1-12:2011 [12]. Как видим, между «Планом зонирования территории» и зонингом появился знак равенства.

Но как можно разрабатывать зонинг в составе генерального плана крупного города, который разрабатывается в масштабе 1 : 1000, если речь идет о параметрах условий и ограничений в пределах нескольких или отдельных земельных участков (М 1 : 2000, 1 : 500)?

И вообще, зонинг или, как его еще называют, «правила застройки» – это, по своей сути, не есть градостроительная документация. Он не может быть градостроительной документацией по определению и относится к категории регламентных документов.

Как видим, ДСТУ-НББ.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)», прямо приравнивает «План зонирования территории» к зонингу, точнее делает эти понятия тождественными и тем самым относит зонинг к планировочным работам, он всегда представляется не как градостроительная документация, а как регламентный документ – «Правила застройки», «що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон» [12].

Выходит так, что зонинг (план зонирования) должен разрабатываться в составе генплана. Это нонсенс. Поскольку разработка зонинга – это только начало, должна быть создана специальная служба по его поддержанию, эксплуатации.

ДСТУ-НББ.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)» предусматривает (регламентирует) лишь общие показатели. Этого явно недостаточно для выдачи «умов та обмежень» в виду того, что план зонирования, который рассматривается в

качестве основы дальнейшего развития нормативно-правового регулирования градостроительства в населенных пунктах, должен содержать несколько десятков параметров. Особенно это относится к территориям (зонам) исторической застройки.

Все это свидетельствует о том, что зонинг должен базироваться на актуальной и достоверной информации, а также перспективах развития территории, зданиях и субъектах градостроительной деятельности в результате скрупулезной работы над опорным и проектным планами, которые в условиях рыночных отношений и частной собственности на объекты недвижимости становятся основными, наиболее трудоемкими документами (согласованными со всеми заинтересованными лицами и организациями) в составе детального плана территории.

Состав и содержание ДСТУ-НББ.1.1-12:2011 свидетельствуют о том, что документ в основном касается малых населенных мест – поселков городского типа и сел, генеральные планы которых выполняются в масштабе 1 : 2000 и могут совмещаться с детальными планами территории, планами зонирования и т.д.

Что касается планов земельно-хозяйственного устройства, то они рассчитаны не столько на территорию населенного пункта, сколько на территорию колхоза (совхоза).

Проекты земельно-хозяйственного устройства разрабатывались, как правило, институтами, которые находились в ведении министерства сельского хозяйства УССР (например, институт землеустройства).

Нормативная база градостроительства находится в постоянном движении и совершенствовании. На ее трансформацию влияют, помимо политических и социально-экономических факторов, развитие профессиональных представлений о городе как объекте управления, выработанных в процессе обобщения практики применения действующих норм, а также усовершенствование методологии градостроительного анализа, которая в свою очередь базируется на принципах зонирования территорий.

Под термином «зона» понимается территория, обладающая общностью каких-либо свойств или проблем функционирования и развития, применительно к которой установлены определенные регламенты разрешенного использования и градостроительных преобразований.

Актуальным в современной градостроительной практике есть зонирование по таким признакам:

- дислокации видов деятельности, соседство которых не противоречит друг другу, – функциональное зонирование;
- предельным значениям показателей плотности населения или работающих людей на 1 га территории, этажности застройки – строительное зонирование;

– показателям соотношения застроенных и открытых (озелененных) территорий – ландшафтное зонирование.

Зонирование также может проводиться по: комплексу природных факторов; экологическим, экономическим показателям; размещению относительно центра города и т.п.

Опыт разработки генерального плана Киева (1986, 2016 гг.) свидетельствует о необходимости усовершенствования как методологического аппарата, так и терминологии. Градостроительная организация поселений должна рассматриваться в таких аспектах:

- *функциональном* – функционально-планировочная структура;
- *морфологическом* – архитектурно-планировочная структура;
- *социальном* – социально-планировочная структура.

Функционально-планировочная структура формируется путем упорядоченного размещения участков территории, характеризующейся общностью или непротиворечивостью видов деятельности: селитебная, производственная, ландшафтно-рекреационная.

Функциональная организация селитебной территории, главным назначением которой является создание комфортной среды проживания населения, обеспечивающего оптимальные условия демографического и социального воспроизводства, допускает наряду с жилыми территориями размещение общественных учреждений, производственных объектов, не оказывающих вредного воздействия на окружающую среду, производственных объектов, не требующих устройства санитарно-защитных зон, озелененных территорий общего и ограниченного пользования, а также объектов и сетей транспортной и инженерной инфраструктуры.

В пределах производственных территорий могут размещаться озелененные территории общего и ограниченного пользования, объекты сферы обслуживания населения, объекты и сети транспортной и инженерной инфраструктуры. Размещение жилых зданий постоянного проживания в пределах производственных (промышленных) зон не допускается.

В ландшафтно-рекреационных зонах не допускается размещение производственных объектов.

Архитектурно-планировочная структура – это пространственная локализация магистральной улично-дорожной сети и прилегающих к ней общественных (деловых) пространств (каркас архитектурно-планировочной структуры). В совокупности с улицами и проездами местного значения они формируют инфраструктуру транспортно-пешеходного (велосипедного) движения. Наиболее распространенные схемы сети городских магистралей – радиальная, радиально-кольцевая, диагональ-

ная, прямоугольная, гексагональная и др. При этом образуется квартальная сетка. Квартал – первичный элемент архитектурно-планировочной структуры – часть территории, ограниченная красными линиями улиц различных категорий (магистралей, жилых улицы, проезды).

Социально-планировочная структура включает общественные пространства и учреждения культурно-бытового обслуживания населения различных уровней иерархии, определяемой частотой, с которой обращается к ним население (повседневного, периодического, эпизодического обслуживания). В результате образуется система центров и зон их влияния – микрорайон – жилой (планировочный) район – планировочная зона – общегородской центр, обслуживающий население городского центра, пригородной зоны, и системы расселения в целом.

На территории крупнейших и больших городов выделяются: зона центра с определением границ ядра центра; центральная, срединная и периферийная зоны.

Зонирование (поясное) распространяется также и на пригородную зону, где выделяют три пояса: I – территория, непосредственно примыкающая к городу, жители которой связаны с городом повседневными трудовыми и культурно-бытовыми связями ($R = 7-15$ км); II – охватывает территорию, ограниченную периодическими трудовыми и культурно-бытовыми связями ($R = 40-60$ км); III – внешняя часть зоны влияния, для крупных городов – центров региональных систем расселения ($R = 200-250$ км).

Как видим, нормативная база по градостроительству четко делится на 2 части:

- первая посвящена регламентам формирования среды населенных мест;
- вторая регламентирует порядок разработки, согласования и утверждения градостроительной документации.

В целях упорядочения нормативной базы в градостроительстве, учитывая наличие большого числа различных ДБН, постановлений и т.п., часто дублирующих и противоречащих друг другу, представляется целесообразным разработать единый регламентный (правовой) документ – градостроительный кодекс, в котором на законодательном уровне должны быть прописаны нормы и правила, регулирующие вопросы совершенствования систем расселения, градостроительного планирования, застройки, благоустройства территорий населенных пунктов и межселенных территорий, развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, рационального природопользования, сохранения историко-культурного наследия; компетенции органов госу-

дарственной и местных властей, прав и обязанностей граждан; роль градостроительной документации, градостроительные регламенты регулирования и использования территории Украины, а также ответственности за нарушение законодательства Украины.

Список литературы

1. *Омельяненко М.В.* Основы нормування міського середовища: Навч. посіб. / за заг. ред. проф. М.М. Дьоміна. – К.: Книжк. вид. НАУ, 2007. – 192 с.
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».
3. *Демин Н.М.* Управление развитием градостроительных систем.
4. *Корольков А.А., Петленко В.П.* Философские проблемы теории нормы в биологии и медицине. – М.: Медицина, 1977. – 390 с.
5. *Настанова* про склад та зміст плану зонування території (зонінг) ДСТУ-НББ.1.1-12:2011. – К.: Мінрегіонбуд, 2011.
6. *Бачинин В.А.* Философия права: Консп. лекц. – Харьков: КОНСУМ, 2002. – 368 с.
7. *Левченко Я.П.* Планировка городов. Техничко-экономические показатели и расчеты. – М.: Академия арх. СССР, 1946. – 150 с.
8. *Правила и нормы планировки и застройки городов СН 41-58.* – М.: Госстройиздат, 1959. – 180 с.
9. *СНиП 2.07.01-89.* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. – М.: ЦНТП Госстроя СССР, 1989.
10. *Містобудування.* Планування і забудова міських і сільських поселень. ДБН 360-92**. Укрархбудінформ, 2002.
11. *Основные* нормативы для планировки населенных мест, развивающихся на базе промышленности / Проектирование социалистических городов. – К., 1937.
12. *Настанова* про склад і зміст плану зонування території (зонінг). ДСТУ-НББ.1.1-12:2011.
13. *Украинская советская энциклопедия.* – Т. 7 / Гл. ред. УСЭ. – К., 1982. – 567 с.
14. *Украинская советская энциклопедия.* – Т. 8 / Гл. ред. УСЭ. – К., 1982. – 551 с.