

Трухачёв С.Ю.,
*кандидат архитектуры,
советник РААСН, заместитель директора
ООО «НПО «Южный градостроительный центр»
(г.Ростов-на-Дону).*

СТАНДАРТЫ ОРГАНИЗАЦИИ В ОБЛАСТИ РАЗРАБОТКИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕТОДИЧЕСКОЙ БАЗЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ.

В настоящее время актуальным остаётся вопрос о разработке современной методики территориального планирования, соответствующей действующему законодательству и социально-экономическим реалиям. Эту работу существенно затрудняет затянувшийся поиск методологической концепции территориального планирования, которая была бы принята и в равной степени разделена большинством участников процесса – как научными кругами, так и проектировщиками, и лицами, принимающими решения в области градостроительного развития.

Остановимся подробнее на методическом обеспечении градостроительного проектирования, формируемом в пределах одной проектной организации, выявим возможности для распространения такого опыта на деятельность других градостроительных проектировщиков.

«Южный градостроительный центр» был создан в г. Ростове-на-Дону в 2004 г. на основе ранее существовавшей творческой мастерской арх. Ю.Н. Трухачёва, коллектив которой работал в сфере градостроительного проектирования с 1989 г. С момента вступления в силу нового Градостроительного кодекса центром было разработано несколько десятков градостроительных проектов по всем уровням территориального планирования – на уровне субъекта федерации, муниципальных районов, десятки генеральных планов поселений. В процессе работы остро проявилась необходимость в разработке новой методологии градостроительного проектирования, которая была обозначена в монографии Ю.Н. Трухачёва «Общая теория градостроительных систем». Последующее развитие изложенной в ней методологической концепции было отражено в разработанных центром документах территориального планирования.

В части формирования собственной методики градостроительного проектирования особое место принадлежит стандартам организации, разработанным в соответствии с законом «О техническом регулировании». Закон ввёл новую для нашей страны систему регулирования отношений, возникающих в технической сфере. Одним из нововведений закона оказался такой вид документов, как стандарт организации. Стандарты организаций, «...в том числе коммерческих, общественных, научных [...] могут разрабатываться и утверждаться ими самостоятельно исходя из необходимости применения этих стандартов для целей [...]

совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний результатов исследований (испытаний), измерений и разработок. ...»¹. Таким образом, производитель, принимая стандарт организации в области разработки того или иного товара, декларирует широкому кругу потребителей его качества, раскрывает методы его производства, гарантирующие достижение требуемого уровня качества и т.п.²

Проецируя этот принцип на градостроительное проектирование, отметим, что современные реалии таковы, что разработку документации осуществляет не узко ограниченный круг проектных институтов, как ранее, а значительное число организаций, не объединённых в общую структуру, ведущих самостоятельные и нескоординированные методические разработки, обобщающие накопленный практический опыт, либо вовсе не проводящих подобной работы. Градостроительство перестало быть в полной мере «государевым делом», в качестве проектировщика всё чаще выступают частные организации, работающие по заказу органов местного самоуправления. Такие организации вынуждены вступать друг с другом в конкурентную борьбу, где, при добросовестном подходе, неизбежно возникает потребность в демонстрации товара, каковым в таком случае является градостроительная документация, в своих лучших свойствах, позволяющих потребителю (т.е. местным властям) сделать вывод о том, что именно в таком виде документы территориального планирования наилучшим образом соответствуют предъявляемым к ним требованиям и позволяют добиться при подготовке проектных решений наиболее полного учёта всех имеющихся проблем территориального развития, создать условия для устойчивого развития территорий.

Стандарты «Южного градостроительного центра» в области подготовки проектов документов территориального планирования муниципальных образований СТО 14546777-001-2009* и СТО 14546777-002-2009*³ были разработаны и утверждены в апреле 2009 г., после чего используются в повседневной практике градостроительного проектирования. Осенью 2010 г. они были рассмотрены и в целом одобрены Учёным советом отделения градостроительства РААСН. В качестве причин, побудивших разработать стандарты организации в области подготовки градостроительной

¹ Статья 17 федерального закона от 27.12.2002г. №184-ФЗ «О техническом регулировании».

² В соответствии с ГОСТ Р 1.4-2004, регулирующим правила составления стандартов организаций, «...стандарты могут разрабатываться на применяемые в данной организации продукцию, процессы и оказываемые в ней услуги, а также на [...] работы, выполняемые данной организацией на стороне, и оказываемые ею на стороне услуги в соответствии с заключёнными договорами (контрактами). [...] объектами стандартизации внутри организации могут быть: [...] методы; методики проектирования, проведения испытаний. [...] Стандарты организации могут разрабатываться на полученные в результате научных исследований [...] процессы, услуги, [...] а также с целью распространения и использования результатов фундаментальных и прикладных исследований, полученных в различных областях знаний и сферах профессиональных интересов».

³ Полный текст стандартов организации, на которые даётся ссылка в данной статье, размещён на сайте разработчика www.urgc.aanet.ru.

документации муниципального уровня, можно сформулировать несколько основных:

- Необходимость определения стандартного состава документа, выпускаемого проектировщиком.
- Декларирование принципов работы, поиск единомышленников.
- Необходимость построения совместной работы с Заказчиком: Заказчик должен представлять, что он получит в результате работы.
- Позиционирование стандарта организации как первого шага к формированию методики градостроительного проектирования.
- Отношение к стандарту организации как к основе для разработки методических указаний, инструкций и образцовых проектов.

Стандарт определяет совокупность методических подходов, используемых при подготовке проекта документа территориального планирования, и позволяющих обеспечить соответствие предоставляемых проектировщиком услуг по разработке генеральных планов городских и сельских поселений требованиям законодательства Российской Федерации; требованиям обеспечения полноты и содержательности разрабатываемых документов, необходимой для соблюдения основной цели градостроительной деятельности – обеспечения устойчивого развития территорий; возможности проведения мониторинга и актуализации разрабатываемых документов территориального планирования и формирования информационной системы их сопровождения.

Действие стандартов организации в области подготовки документов территориального планирования муниципальных образований распространяется исключительно на утверждаемую часть проекта. При подготовке проекта документа авторы исходили из того, что утверждаемая часть наилучшим образом подлежит стандартизации ввиду наличия ряда требований к её составу, установленных в действующем законе. Также верно и то, что именно для утверждаемой части необходимо в первую очередь прописать общий алгоритм формирования проектных решений, отсутствующий в действующей нормативной базе.

Ниже основные принципы и содержание стандартов изложены на примере подготовки генерального плана поселения¹.

В стандарте закреплены пять основных методических подходов, используемых при подготовке проекта генерального плана:

¹ В настоящей статье отражены материалы, изложенные в выступлении на Владимирских чтениях, происходивших в январе 2011 г., соответственно, описываемые ниже положения стандартов соответствуют действовавшей на тот момент редакции Градостроительного кодекса РФ и не отражают изменения, внесённые в Кодекс ФЗ-41 от 20.03.2011 г. Редакция стандартов организации, отражающая внесённые в закон изменения, в настоящее время готовится к принятию, после чего будет также размещена на сайте разработчика www.urgc.aanet.ru.

1. Генеральный план формирует программу сбалансированного развития муниципального образования на основе комплексного анализа его состояния и перспектив роста. В процессе комплексного анализа территория рассматривается как состоящая из четырёх подсистем – пространственной, экологической, социальной, экономической.
2. Генеральный план поселения определяет пространственное закрепление программных документов в области социально-экономического развития данного поселения, а при их отсутствии – аналогичных документов более высокого уровня (муниципального района, субъекта федерации), применительно к территории данного поселения.
3. Генеральный план поселения определяет пространственное закрепление полномочий органов местного самоуправления поселения, установленных ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части решения вопросов местного значения.
4. Генеральный план поселения закрепляет на территории проектные решения документов территориального планирования уровня Российской Федерации, субъектов федерации, муниципальных районов, детализируя и уточняя их во взаимосвязке с целями самого генерального плана.
5. Генеральный план поселения является основой для разработки правил землепользования и застройки поселения, проектов планировки территорий.

Рассмотрение территории как системы, состоящей из четырёх подсистем, является основным методологическим принципом, согласно которому, на взгляд авторов, должна строиться система градостроительного проектирования. Это основа и комплексного анализа территории как первоначального этапа работы над проектом, и последующего формирования проектных решений. Такой подход позволяет сформировать генеральный план как полноценную программу сбалансированного развития территории.

Отражение положений документов программного характера, определяющих перспективы социально-экономического развития территорий, производится при определении целей и задач территориального планирования, которые должны в целом соответствовать целям и задачам социально-экономического развития через призму результатов комплексного анализа состояния территории, учёта вопросов экологии, пространственного развития и т.п. Взаимодействие социально-экономического и территориального планирования в современной проектной практике нуждается в концептуальном и методическом переосмыслении. Социально-экономическое и территориальное планирование – части единого целого, объединяемого общностью объекта – собственно территории. Территории,

которая должна восприниматься не в мерах площади, как объект землеустройства, не в единицах валового продукта, как объект экономической деятельности, не в обеспеченности отдельными общественными благами, как в социальном планировании, а во всём единстве и многообразии имеющихся социальных, экологических, экономических, пространственных проблем, характеристик. Социально-экономическое планирование, проводимое в отрыве от изучения вопросов экологии, половинчато, равно как и территориальное планирование, оторванное от экономического анализа, не может привести к достижению желаемого результата – созданию сбалансированной программы для конкретной территории. К сожалению, в сложившейся практике из-за ряда ведомственных противоречий эти две части одного целого разведены.

Положение генерального плана поселения в общей структуре документов территориального планирования закреплено в виде указаний о том, каким образом должен проводиться учёт положений схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов федерации, муниципальных районов.

Генеральный план является основой для последующей разработки правил землепользования и застройки, в которых его проектные решения переводятся в правовую плоскость. Для этой цели стандартами закреплены требования к составу утверждаемой части, исключающие неоднозначную трактовку положений генерального плана и к схеме границ функциональных зон.

Подробно освещены временные параметры разработки проекта генерального плана. Даются понятия исходного года, срока реализации первой очереди, расчётного срока генерального плана. Исходя из общего положения о том, что проектные решения генерального плана поселения должны совпадать с решениями программных документов в области социально-экономического развития, принимается соответствие расчётного срока и перспективного срока реализации документов территориального планирования срокам, для которых подготовлены соответственно программа и стратегия социально-экономического развития поселения.

В стандарте разъясняется алгоритм территориального закрепления полномочий органов местного самоуправления поселения в проектах генеральных планов. Из перечня, определённого законом «Об общих принципах местного самоуправления», отобраны полномочия, реализация которых возможна в т.ч. с привлечением средств территориального планирования. Мероприятия территориального планирования, обеспечивающие реализацию этих полномочий, сведены в тринадцать групп: в части административно-территориального устройства; архитектурно-планировочной организации территории; жилищного строительства; дорожной деятельности, организации транспортного обслуживания населения; развития объектов социальной сферы и коммунально-бытового

обслуживания; организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; охраны объектов культурного наследия местного значения; создания условий для массового отдыха населения, благоустройства и озеленения территории; сопровождения градостроительной деятельности; защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др. Приводятся указания на то, какие именно мероприятия могут быть включены в каждую из этих групп.

В пределах функциональных групп может производиться деление на организационные подгруппы, в зависимости от того, какие организационные мероприятия предполагает реализация конкретных мероприятий – решение в рамках полномочий местного самоуправления поселения (мероприятия поселенческого уровня), в рамках полномочий местного самоуправления муниципального района (мероприятия районного уровня), в рамках полномочий органов государственной власти субъекта федерации (мероприятия регионального уровня). Такое деление обусловлено тем, что для комплексного развития территории поселения может выявиться необходимость проведения мероприятий, относящихся к районному, региональному или федеральному уровню. Если мероприятия поселенческого уровня должны содержать детальный перечень необходимого со сроками исполнения, то в части районного и регионального уровней можно лишь включать указание на необходимость добиваться их реализации от соответствующего уровня власти.

В стандарте установлен минимально необходимый набор исходных данных, необходимых для разработки документа территориального планирования, обоснованный ссылками на соответствующие нормы законодательства. Установлены требования к картографической подоснове, используемой при подготовке проекта.

Вводятся понятия о мониторинге и корректировке генерального плана, которые должны войти в генеральный план в качестве одного из проектных мероприятий (сопровождение генерального плана). Мониторинг реализации генерального плана включает в себя сбор данных по социально-экономическому и пространственному развитию поселения и сравнение их с прогнозными показателями генерального плана. При выявлении значительных отклонений от фактического развития территории становится актуальной корректировка генерального плана.

В стандарте определён общий порядок формулирования целей и задач территориального планирования. Цели и задачи формулируются перед разработкой проектных решений генерального плана и являются основой для формирования перечня мероприятий по территориальному планированию. Цели территориального планирования проистекают непосредственно из целей (приоритетов) социально-экономического развития территории, определяются исходя из баланса социальных, экономических, экологических,

пространственных факторов развития и отражают региональные или местные особенности конкретной территории. В общем виде их можно свести к следующим группам: целям в части экономического развития, основанным на приоритетном развитии отдельных видов деятельности, отдельных отраслей промышленности и т.п.; целям в части развития социальной инфраструктуры, связанным с формированием и оптимизацией сети обслуживания населения; целям в части пространственного развития, связанным с жилищным строительством, транспортным строительством, развитием инженерной инфраструктуры, иным крупным мероприятиям в этих областях, свойственным конкретной территории; целям в части экологии градостроительного освоения, охраны окружающей среды в рамках полномочий органов местного самоуправления. Задачи территориального планирования предполагают некоторую детализацию целей в части указаний на строительство и реконструкцию отдельных крупных объектов, групп мероприятий в части отдельных подсистем социальной сферы, инженерного обеспечения территорий, транспорта и т.п.

В стандарте зафиксированы требования к составу графических материалов, входящих в утверждаемую часть проекта. Устанавливается структура электронной базы данных проекта, которая делится на четыре крупных блока: базовые данные, опорные данные, аналитические данные, проектные данные. Базовые данные – это данные подосновы, не подлежащей изменению. Опорные данные – часть данных подосновы, классифицированных определённым образом для целей подготовки документов территориального планирования и используемых для проведения аналитических операций и формирования проектных решений, а также данные, введённые в базу в процессе сбора исходных данных для проекта генерального плана. Аналитические данные – это данные, полученные в результате проведения комплексного анализа развития территории. Проектные данные отображают проектные решения.

В приложение к стандарту вынесено типовое техническое задание на разработку проекта генерального плана. Данная форма типового технического задания неоднократно апробировалась авторами в процессе градостроительного проектирования, и вместила в себя опыт разработки проектов генеральных планов, соответствующих новому законодательству. В типовом задании нашли отражение основные положения стандартов организации в части подготовки проекта генерального плана. Наибольший интерес для нас представляет раздел задания, посвящённый описанию требований, выдвигаемых Заказчиком к материалам по обоснованию проекта – они расписаны детально на уровне общего алгоритма подготовки и состава проекта.

Представление градостроительной документации как простого товара, используемое при подготовке и внедрении стандартов организации, может несколько насторожить. Однако не следует видеть в этом опасность.

Мы переживаем смену парадигмы градостроительного проектирования, при которой неизбежен отход от исторически господствовавшей в российских условиях концепции жёсткого предписывающего градостроительства к разграничению полномочий и ответственности на каждом из уровней территориального планирования. При всей ущербности современного градостроительного законодательства нельзя не отметить присутствующую в нём важную и, несомненно, положительную тенденцию – смещение центра активности градостроительного проектирования на местный уровень, что, в более широком смысле, является одним из аспектов формирования в современной России институтов местного самоуправления, дистанцированных от центральной власти своими, строго закреплёнными полномочиями и ответственностью.

Когда полномочия и ответственность будут подкреплены и соответствующими финансами, мы неизбежно получим новое местное самоуправление, а вслед за ним – новые требования к градостроительной документации. Речь в таком случае, несомненно, будет идти о сложном междисциплинарном продукте, являющемся плодом деятельности специалистов разных направлений, обобщающим и систематизирующим проблемы, возникающие перед территорией, определяющем пути дальнейшего развития этих территорий не только в рамках общегосударственных или региональных задач, но и в рецептах решения конкретных «приземлённых» проблем. Представляется, что при таком подходе вопросы социально-экономического и пространственного планирования неизбежно будут интегрированы в один документ, которым и станет обновлённый генеральный план муниципального образования.

В этих условиях особо важным и актуальным представляется быть методически подготовленным к разработке такого рода градостроительной документации. Это задача всего цеха градостроителей, и научной общественности в этом должна принадлежать ведущая роль. Стандарты организации в области подготовки документов территориального планирования могут стать первым шагом в этом направлении.