



УДК 911.3.001

А. И. Чистобаев, О. А. Висленева**ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ОСВОЕНИЕ ТЕРРИТОРИЙ
ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ РОССИИ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ**

Анализируются причины и следствия дефицита территории городских округов России, названы факторы, оказывающие наибольшее воздействие на формирование потребностей в территории для градостроительных нужд, которые определяют планировочные решения, зонирование городской среды, размещение и конфискацию объектов инфраструктуры. Рассмотрены методологические подходы и способы решения проблемы дефицита территории: искусственное приращение (намывные работы, осушение, подводное строительство) и использование ресурсов городов-спутников. Поставлен вопрос о необходимости выделения пригородных зон и управления ими. Сделан вывод о целесообразности сопряженного развития населенных мест, входящих в состав городских агломераций, разработки и реализации единого документа, определяющего порядок градостроительной деятельности.

159

This article analyses the reasons behind and consequences of the deficiency of urban areas in Russian towns and identifies the factors affecting the demand for territories associated with urban planning, which determine planning decisions, urban environment zoning, and the development and confiscation of infrastructure. The authors consider methodological approaches and the ways to solve the problem of territory deficiency: artificial accretion areas (land reclamation, drainage, underwater construction) and the use of satellite town resources. The article emphasizes the necessity for the demarcation of suburban areas and their management. It is concluded that there is a need for the joint development of localities comprising urban agglomerations, as well as drawing up and implementing a single document describing the procedures of urban planning activities.

Ключевые слова: градостроительство, городской округ, агломерации, территориальное планирование, градостроительное проектирование.

Key words: urban development, urban district, agglomeration, spatial planning, urban design.

В данной статье речь пойдет о градостроительном освоении территории городских округов России, расположенных в опорной зоне расселения. Управление их социально-экономическим развитием осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а управление градостроительным развитием — согласно принятому 29 декабря 2004 г. Градостроительному кодексу Российской Федерации. По этим документам городской округ — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района. Органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями в ре-



шении вопросов местного значения. Кроме того, они могут выполнять отдельные полномочия, передаваемые органами местного самоуправления муниципальных районов, городских и сельских поселений на основе законов федерального и регионального уровней.

На формирование потребностей в использовании территории для градостроительных нужд воздействуют такие факторы, как экономико-географическое положение, природно-ресурсный потенциал, наличие незанятого экономически активного населения, уровень доходов и качество жизни населения, потенциал природного и историко-культурного наследия. От них во многом зависят планировочные решения, зонирование городской среды, этажность застройки, конфигурация линейной инфраструктуры, размещение объектов социального назначения, включая полигоны твердых бытовых отходов, кладбищ, режимных территорий. Как центры развития окружающей территории городские округа притягивают к себе жителей соседних муниципальных образований, что также обуславливает развитие инфраструктуры, а соответственно, увеличение территории, необходимой для развития.

Расширение границ города как способ решения проблемы дефицита территории

Данный способ решения территориальных градостроительных проблем был главным в условиях административно-плановой системы СССР. Вопрос о расширении границ городов, генеральные планы которых не подлежали утверждению на союзно-республиканском уровне, выносился для рассмотрения и утверждения на уровень исполнительных комитетов областных и/или краевых Советов, в автономных республиках — Верховных Советов. Изменение границ городов, численность населения которых превышала 100 тыс. человек, обосновывалось в генеральных планах и утверждалось на президиумах Верховных Советов союзных республик. В целом в СССР был взят курс на сдерживание или ограничение роста крупных городов.

После принятия в 1998 г. первого постановления Градостроительного кодекса [1] утверждение генеральных планов, за исключением проектов городов федерального значения, было возложено на органы государственной власти субъектов РФ. В обязательном порядке было предусмотрено согласование проектов планов с органами управления сопредельных территорий, а утверждение планов не допускалось без учета мнения населения. На деле, однако, эти требования далеко не всегда выполнялись.

После принятия в 2003 г. Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вся территория страны была поделена на муниципальные образования. Исключение составили некоторые слабо заселенные территории, где сохранились межселенные пространства (арктические и северные регионы). Для большей части территории страны расширение границ городских округов было сопряжено с необходимостью сокращения территории



другого муниципального образования. Для того чтобы этот процесс стал реальным, необходимо было получить согласование органов местного самоуправления смежного муниципального образования на изъятие его земель, причем это действие могло быть осуществлено только при одобрении его со стороны населения.

В 2004 г. был принят новый Градостроительный кодекс РФ [2]. Его главная особенность состоит в том, что вся градостроительная деятельность на уровне субъектов РФ и муниципальных районов должна осуществляться в соответствии с документами (схемами) территориального планирования, в связи с чем возник повышенный спрос на их разработку.

Основываясь на нашем опыте территориального планирования и градостроительного проектирования в Научно-проектном институте пространственного планирования «ЭНКО», констатируем, что проблема дефицита территории в современной России актуальна не менее, чем для половины городских округов.

161

Внутренние резервы территориального развития городских округов

Размеры производственных зон в большинстве европейских городов не превышают 10 % от общей площади, а в крупных городах этот показатель не достигает и 5 %. В российских городах он значительно выше. Так, в Санкт-Петербурге доля производственных площадей в общей территории города исчисляется в 14 % [3], в Москве — не менее 10 % [4]. В некоторых городских округах на долю производственных зон приходится, по нашим подсчетам, до 25 % общей площади (например, г. Соновый Бор Ленинградской области) [5].

В последние годы во многих городских округах изменяются функции центральных территорий. Это характерно для городов с креативным населением, высокой долей инновационной составляющей в социально-экономическом развитии. Однако и в них процесс замены производственных площадей на жилые кварталы, деловые и коммерческие центры сопряжен с преодолением ряда трудностей. Они обусловлены такими факторами, как наличие конфликтных ситуаций между собственниками земли и строений, отсутствием общей позиции у владельцев предприятий, действенного механизма выноса их на периферию.

В центральных частях некоторых российских городов располагаются линейные и узловые объекты транспортной инфраструктуры: подъездные пути, линии электропередач, наземные трубопроводы и даже посадочные полосы аэропортов. Например, в Сыктывкаре действующий аэропорт находится в непосредственной близости от центра. Немалые площади заняты «самостроевскими» гаражами, сараями, ветхим жильем.

К аварийному фонду относятся непригодные для проживания помещения, помещения, угрожающие здоровью людей, здания, состояния которых не соответствуют техническим характеристикам (недостатки пла-



нировки и уровня внутреннего благоустройства) и санитарным нормам [6]. В крупных городах на аварийный и ветхий фонд, по нашей оценке, приходится 5–10 % жилищного фонда, в больших и средних городах — 15–20 %, а в некоторых малых городах — до 50 %. Чаще всего такой фонд располагается в центральных частях города, поэтому он привлекает внимание инвесторов. Здесь важно не допустить утрату историко-культурного наследия. К сожалению, в России это стало реальностью.

Вопрос нехватки городских территорий может быть частично решен за счет садово-дачных товариществ. Правилами землепользования и застройки предусмотрен перевод существующих садово-дачных товариществ в индивидуальную жилую застройку. Такая территория зонировается как индивидуально-жилая и переводится под жилищное строительство. Она наполняется объектами инженерной и транспортной инфраструктуры, благоустраивается. Для тех граждан, которые хотя и имеют садово-дачные участки, должен быть решен вопрос о выделении земли соответствующего назначения взамен изъятых.

Земли сельскохозяйственного назначения переводятся в другие категории в исключительных случаях. К ним относятся установление или изменение черты поселений, строительство объектов промышленности, транспорта, инженерной инфраструктуры, социального и коммунально-бытового назначения, здравоохранения, образования.

Земли промышленности и иного специального назначения допускается переводить в другие категории по ходатайству исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления. Земли особо охраняемых территорий и объектов возможно перевести в другую категорию только в том случае, если они утратили свое профильное значение. Территории лесного фонда переводятся в земли для градостроительных нужд в случае установления или изменения черты поселения. Размещение объектов государственного или муниципального значения на землях данной категории допускается при отсутствии других вариантов.

Территории водного фонда могут быть использованы для градостроительных целей в случае прекращения существования водных объектов, изменения русла, границ и иных изменений местоположения водных объектов, в том числе связанных с созданием искусственных земельных участков. Но и в этом случае перевод допускается при необходимости изменения черты поселения, размещении объектов государственного или муниципального значения, отсутствии иных вариантов размещения. Земли запаса возможно перевести в земли населенных пунктов только после формирования в установленном порядке земельного участка, в отношении которого принимается акт о переводе его из состава земель запаса в другую категорию.

По нашим наблюдениям, в каждом субъекте РФ под так называемую элитную застройку передавались земли сельскохозяйственного назначения и территории лесного фонда. Ситуация во многом усугубляется в связи с тем, что отдельные проекты пригородных зон в настоя-



щее время в России не разрабатываются, а схемы территориального планирования так и не приобрели юридических оснований.

Согласно Земельному кодексу РФ (ст. 86) в состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за границами населенных пунктов, составляющие с городом единую территорию и не входящие в состав земель иных поселений. Использование пригородной зоны возможно лишь в случае, когда территория города существенно меньше территории городского округа. Состав пригородных зон, границы и правовой режим которых, исключая пригородные зоны городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов РФ.

При наиболее жестком дефиците территории в городах, преимущественно крупных, осваивается подземное пространство. Наиболее яркий пример этого — метро. Под землей также размещаются туннели транспортных магистралей, пешеходные переходы, транспортные развязки, гаражи и парковки автомобилей, трансформаторные подстанции, объекты социально-культурного, торгового, административно-офисного назначения и др. В результате подобного строительства экономятся наземные территории, что позволяет сохранить внешний облик города, ценные городские ландшафты.

Освоение подземного резерва территории сопряжено со сложностью строительства, значительной зависимостью от инженерно-геологических условий, отсутствием в нашей стране целостной концепции развития подземных сооружений. Как результат, площадь подземных сооружений даже в Москве не превышает 8 % от общей площади объектов, введенных в эксплуатацию в нулевые годы текущего века [7]. В крупных зарубежных городах этот показатель составляет 20–25 %. В некоторых странах расширение городской территории осуществляется не только за счет подземного, но и подводного и надводного строительства. В частности, в приморских городах всё более распространяются понтонные парковки.

Особый режим использования санитарно-защитных зон, устанавливаемых в городах вокруг экологически вредных объектов и производств. В таких зонах не допускается размещение жилой застройки, ландшафтно-рекреационных зон, мест отдыха, курортов и санаториев, садоводческих товариществ, коттеджной застройки, образовательных и спортивных сооружений, детских учреждений и площадок, лечебно-профилактических и оздоровительных учреждений.

В соответствии с СанПин 2.2.1/2.1.1.1200–03 устанавливается размер санитарно-защитных зон, что зависит от класса опасности: первый класс — 1000 м, второй — 500 м, третий — 300 м, четвертый — 100 м, пятый — 50 м. Предприятия 1 — 3-х классов опасности и предприятия-источники воздействия на атмосферный воздух обязаны разрабатывать проекты санитарно-защитных зон. Но они, как правило, отсутствуют. Это мотивируется доводами о том, что на предприятиях осуществляются мероприятия по нейтрализации вредного воздействия.



Внешние резервы решения проблемы дефицита территории городских округов

Искусственное приращение городской территории практически осуществляется со времен позднего Средневековья путем намыва или осушения территории, строительства искусственных островов, подводного строительства. Так, более половины территории Нидерландов находится на осушенных территориях [8]. В Монако на намытой территории сформировалась прибрежная часть района Фонтавий. И на других континентах успешно осуществляются проекты по намыву территории, мелиорации и строительству на осушенных землях — в Аргентине, Бразилии, КНР, США.

164

Намывные работы могут быть направлены и на создание искусственных островов. Наиболее крупные проекты реализованы в Японии, Бахрейне, Гонконге, Дании, Канаде, Катаре, Нидерландах, Объединенных Арабских Эмиратах, Сингапуре, США. На искусственных островах организуются туристско-развлекательные и выставочные комплексы, размещаются морские порты и аэропорты, осуществляется жилищная застройка. Также существует проект строительства подводного отеля на Багамских островах.

Использование ресурсов городов-спутников в значительной мере способствует решению проблемы дефицита территории. Компактная пространственная группировка поселений, объединенных производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными связями, образует сложную систему — городскую агломерацию. В нашей стране принято выделять городскую агломерацию, если людность наибольшего из образующих ее городов составляет не менее 100 тыс. человек, а в тяготеющем к нему ареале группового расселения, очерченном изохронной двухчасовой доступностью всеми видами общественного наземного и водного транспорта, расположены, как минимум, еще два городских поселения [9].

Формирование агломераций не происходит автоматически, оно разворачивается там, где для него складываются благоприятные условия. Город-центр берет на себя дополнительные обязанности по обслуживанию населения окрестных территорий, а взамен получает возможность использовать потенциал своего окружения для решения собственных проблем, в том числе территориальных. Например, в зону тяготения к городу-центру перемещаются такие территориально емкие звенья градообразующей базы, как испытательные полигоны различной техники, выпускаемой предприятиями города, дочерние структуры предприятий, а затем и сами предприятия, сортировочные железнодорожные станции, склады, аэропорты, кладбища, полигоны твердых бытовых отходов и т.п. Все это создает предпосылки для возникновения новых населенных мест, с ростом которых формируются города, тесно связанные с городом-центром.

В результате совместных действий формируется синергетический эффект в сферах строительства и транспортного обслуживания, ин-



женерной, экологической и рекреационной инфраструктуры, культуры и быта. Таким образом, складывается единая система расселения [10]. Город-центр сосредоточивает учреждения рыночной инфраструктуры, организует ее головные звенья, обеспечивает комплексное развитие в пределах региона. Благодаря этому у жителей спутниковой зоны, использующих места приложения труда, сконцентрированные в центральном городе, расширяются возможности выбора рода и места работы. Одновременно складывается и обратный вектор трудовых миграций, насыщающих города-спутники квалифицированными кадрами, что сказывается на повышении уровня креативности местного населения [11].

Сопряженность социально-экономического развития населенных мест, входящих в состав городской агломерации, обуславливает необходимость разработки общих согласованных проектов территориального планирования, стратегических планов сбалансированного развития. При таком управлении развитием территории возможно предотвратить развитие таких негативных тенденций, как сведение лесов, сокращение открытых пространств, сближение плохо совместимых видов деятельности — промышленных и рекреационных зон, жилых кварталов и мощных транспортных коммуникаций (аэропорты, железнодорожные магистрали, трубопроводы, линии электропередач и т.п.). Решающее значение для взаимодействия города-центра с его спутниками, городов-спутников между собой имеет хорошо налаженная транспортная инфраструктура. При недостаточном транспортном обеспечении поездки на работу и учебу могут отнимать много сил, средств и времени, не обеспечивая необходимый синергетический эффект [12].

Заключение

В условиях перехода России к рыночным отношениям возник ряд новых проблем в сфере градостроительства. Одна из них — дефицит территории в границах городских округов, образованных в соответствии с документами о местном самоуправлении и о планировании использования территории. Эта проблема носит комплексный характер, затрагивает интересы жителей, бизнеса и системы государственного и муниципального управления. Ее решение возможно за счет расширения границ городских округов, более интенсивного использования внешних и внутренних резервов. Наилучший результат может быть получен при сочетании всех возможных способов, но никакой из них в отдельности и даже вместе не может дать положительных результатов без разработки и реализации соответствующих нормативных документов — схем территориального планирования, генеральных планов развития городских округов и поселений, разрабатываемых научно-проектными организациями по заказу администраций субъектов РФ и муниципальных образований.



Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 №73-ФЗ по состоянию на 15 января 2009 г. М., 2009.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ. Текст с изменениями и дополнениями на 2012 г. М., 2012.
3. Структура земель Санкт-Петербурга на 01.01.2010 г. Земельный портал Санкт-Петербурга. Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга. Правительство Санкт-Петербурга. URL: <http://www.kzr.spb.ru/info-land.asp> (дата обращения: 29.05.2013).
4. Справка о земельных ресурсах и земельно-имущественных отношениях в городе Москве. Департамент городского имущества города Москвы. URL: <http://moskomzem.ru/ru/spravka-o-zemlyakh-moskvu> (дата обращения: 01.03.2012).
5. Генеральный план Сосновоборского городского округа Ленинградской области (утвержден Советом депутатов муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области №163 от 26.12.2012). URL: <http://mayak.sbor.net/node/23661> (дата обращения: 29.05.2013).
6. Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу : постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. №47 г. Москва. URL: <http://www.rg.ru/2006/02/10/snos-zhiliya.html> (дата обращения: 29.05.2013).
7. О Концепции освоения подземного пространства и основных направлениях развития подземной урбанизации города Москвы (с изменениями от 25 декабря 2007 г.) : постановление Правительства Москвы от 29 мая 2007 г. №412-ПП. URL: <http://www.referent.ru/3/58417> (дата обращения: 29.05.2013).
8. Michael J. Wintle. Netherlands. Land. Relief. URL: <http://global.britannica.com/EVchecked/topic/409956/Netherlands/35858/Land> (дата обращения: 16.03.2013).
9. Наймарк Н. И. Современная сеть городских агломераций СССР // Известия АН СССР. Серия географическая. 1985. №6. С. 82–91.
10. Ланно Г. М. Города на пути в будущее. М., 1987.
11. Ланно Г. М. География городов. М., 1997.
12. Хореев Б. С. Проблемы городов (Урбанизация и единая система расселения в СССР). М., 1975.

Об авторах

Анатолий Иванович Чистобаев – д-р геогр. наук, проф., Санкт-Петербургский государственный университет.

E-mail: chistobaev40@mail.ru

Ольга Александровна Висленева – эксперт-экономист градостроительства, Научно-проектный институт пространственного планирования «ЭНКО», Санкт-Петербург.

E-mail: olga.visliveneva@gmail.com

About the authors

Prof. Anatoly Chistobaev, Saint Petersburg State University.

E-mail: chistobaev40@mail.ru

Olga Visliveneva, Economist, Expert in Urban Development, LLC ENKO Research and Design Institute for Spatial Planning, Saint Petersburg.

E-mail: olga.visliveneva@gmail.com