

Э. А. ГРОМИЛИНА

ПРОБЛЕМЫ И МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ АРХИТЕКТУРНО-ПЛАНИРОВОЧНОЙ СТРУКТУРЫ

PROBLEMS AND REGULATION METHODS OF URBAN DEVELOPMENT

Процесс урбанизации влечет за собой миграцию населения, которая может быть вызвана социальными, экономическими и политическими факторами. Городская среда представляет собой сложную систему связей и является объектом стратегического планирования, обладающим высоким потенциалом при комплексной политике, направленной на устойчивое развитие. В статье рассматриваются вопросы, связанные с формированием архитектурно-планировочной структуры города. Для определения направлений перспективного развития нормативно-правовых актов в области градостроительства были рассмотрены существующие системы правового регулирования. Изучение процессов развития городской структуры направлено на выявление проблем, что в дальнейшем может быть использовано при разработке новых методов градостроительного управления, землеустройства и планирования землепользования, направленных на устойчивое развитие городов.

Ключевые слова: структура города, устойчивое развитие, теория городского планирования, правовое регулирование

Введение

Поскольку процесс урбанизации стремительно развивается во всем мире и является причиной негативного воздействия на окружающую среду и возникновения социальных проблем, устойчивое развитие городских территорий является глобальной проблемой. Принцип «тройного единства» социальных, экономических и экологических факторов применительно к городу – это способность функционировать на уровне желаемого качества жизни, соблюдая баланс между развитием, компактностью и ресурсами [1].

Объектом исследования является архитектурно-планировочная структура города в контексте устойчивого развития. Для определения оптимального пути развития, а также разработки мер по внесению изменений в стратегии пространственного развития необходимо выявить проблемы, с которыми связан процесс формирования городской среды.

Проблема регулирования процесса формирования архитектурно-планировочной структу-

Cities are a key element for research and development of activities to achieve sustainable development goals. The urbanization process entails population migration, which can be caused by both demographic factors and economic and political factors. The urban environment is a complex system of connections and is an object of strategic planning with high potential in an integrated policy aimed at sustainable development. The article discusses issues related to the formation of the architectural and planning structure of the city. To determine the directions for the future development of normative legal acts in the field of urban planning, the existing systems of legal regulation were considered. The study of the development processes of the urban structure is aimed at identifying problems and can later be used in the development of new methods of urban planning management, land management and land use planning aimed at sustainable urban development.

Keywords: city planning structure, sustainable development, theory of urban planning, laws regulation

ры города охватывает как сферу градостроительства, так и сферу управления и, консолидируясь, выражается в градостроительной политике.

На развитие городской среды оказывают влияние различные социальные группы, преследующие свои интересы, которые часто противоречат друг другу [2]. Можно выделить 4 основные группы: органы федеральной власти, местное самоуправление, предпринимательство и население. Разнонаправленный характер интересов участников процесса формирования архитектурно-планировочной структуры города ведет к созданию депрессивной и деструктурированной среды. Процесс организации городской структуры отличается отсутствием четкой стратегии и направленности при фрагментарном планировании землепользования, без учета контекста и анализа исторического развития местности [3].

Теоретические основы градостроительной деятельности и методы регулирования в советский период были внедрены при разработ-

ке региональных схем расселения, в которой были заложены принципы, направленные на взаимосвязанное развитие городов и сельских поселений. При этом главным аспектом, определяющим территориально-пространственное развитие, являлось размещение промышленных объектов и формирование селитебной территории вокруг них. Генеральные планы и проекты районной планировки разрабатывались на относительно свободных территориях, что позволило создать планировочную структуру, отвечающую требованиям своего времени [4, 5]. Регулирование развития населенных мест имело директивный характер. Проведенные исследования развития архитектурно-планировочной структуры городов [6–8] направлены на решение проблем расселения и разработки проектов, регулирующих развитие городов.

В современных условиях развитие архитектурно-планировочной структуры города связано, в том числе, с уровнем жизни, который может значительно отличаться в зависимости от социально-экономических факторов [9]. Территориальное планирование включает в себя как создание единой стратегии развития, формирование целей и планов, направленных на решение градостроительных задач, так и нормативно-правовую базу для достижения этих целей, в том числе документов градостроительного зонирования [10].

При разработке плана мероприятий по развитию территории рассматриваются процессы, связанные с формированием городской агломерации (рис. 1).

Эффективность управления развитием территории зависит как от сложившейся нормативной базы, так и от градостроительных проектов, которые должны учитывать интересы всех социальных групп. Правовое регулирование в области градостроительства направлено на формирование функционально-пространственной организации пространства при помощи социального взаимодействия населения. Необходимость закрепления требований по развитию архитектурно-планировочной структуры города на законодательном уровне обусловлена конфликтами разных социальных групп при реализации проектов и общей стратегией развития [11].

Развитие правового регулирования вопросов землепользования и застройки зависит от общей системы законов государства и отличается в разных странах. Наибольшее развитие имеет западноевропейская практика, обладающая не только сформировавшейся в конце XIX – начале XX в. нормативной базой, но и имеющая практическое применение методов регулирования в области градостроительства.

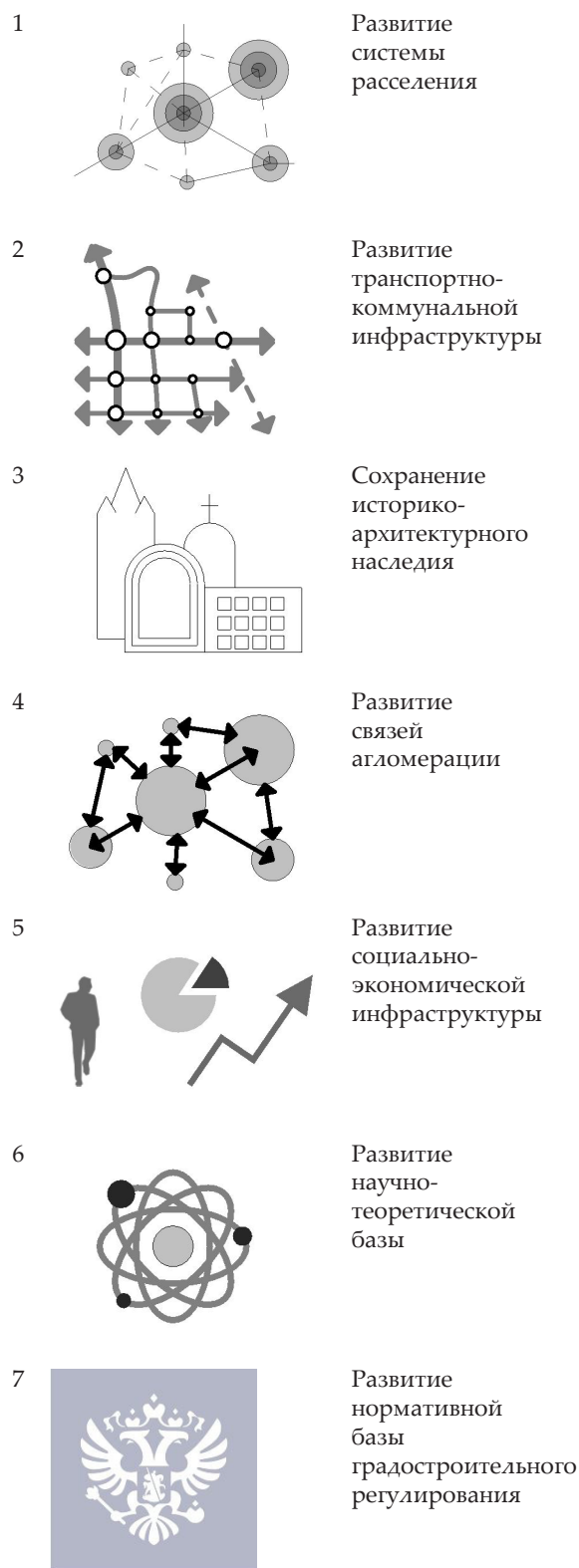


Рис. 1. Процессы, связанные с формированием городской агломерации

Европейская традиция градостроительного права в таких странах, например, как Франция, Германия, Англия, сочетает в себе систему правового регулирования, находящегося под воздействием административных мероприятий. Американская традиция США и Канады представляет обратную систему, где правовое регулирование преобладает над административным воздействием.

Зарубежная практика градостроительного управления имеет завершённый характер, основанный на исторических традициях и проработанных правовых механизмах. Данные модели включают в процесс градостроительной деятельности не только объекты регулирования, но и широкие социальные слои, что позволяет более гибко адаптироваться им в современных меняющихся социально-экономических условиях.

В российской практике управление градостроительным развитием имело централизованный характер. Система местного самоуправления на региональном уровне заложена в конце XIX в., и до этого периода решение вопросов по развитию территории происходило на общегосударственном уровне. Отличительной особенностью российского градостроительного регулирования являлось то, что градоустройство состояло больше из ряда административных мер, чем правовых документов. Дореволюционный период характеризуется отсутствием целостной системы законодательства в области градостроительства и сформирован отдельными документами, такими как Строительный устав.

Необходимость правового регулирования развития архитектурно-планировочной структуры города, его изменения находится во взаимосвязи с административными реформами и социально-экономическим развитием.

После революции в советский период со сменой социального строя и отсутствием частной собственности проблема конфликта интересов в связи с разграничением собственности была неактуальна. В связи с тем, что инициатором развития архитектурно-планировочной структуры города и агломерации, собственником земли, застройщиком и инвестором было государство, отсутствовала необходимость разработки нормативно-правовых актов, регулирующих застройку. Основными документами по регулированию являлись технические нормативы.

Современная российская традиция по своей структуре имеет больше схожих черт с европейской, так как предполагает применение преимущественно административных мер. При этом система регулирования осно-

вывается на советской базе нормативных документов.

Правовая база градостроительства состоит не только из документов, непосредственно регулирующих развитие архитектурно-планировочной структуры города, но и законодательства в области экологии, охраны культурного наследия, социально-экономического благополучия населения. Наблюдается положительная тенденция в методах регулирования, направленная на формирование комплекса нормативно-правовых актов [12]. Однако их взаимосвязь не отрегулирована и требует дальнейшей разработки.

В нашей стране основным законодательным документом является Градостроительный Кодекс, который был принят в 1998 г. и в котором появилось определение правовых отношений, зонирование территории и положение о кадастре.

Градостроительный Кодекс направлен на «обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории» (ст. 2 ГрКРФ). Данный документ направлен на регулирование отношений при реализации градостроительной деятельности, в том числе разработке проектной документации и осуществлении строительства.

Кроме того, к нормативным актам градостроительного права относятся документы территориального планирования (генеральный план, правила застройки и землепользования), документы технического регулирования (своды правил) и другая градостроительная документация (региональные нормативы градостроительного проектирования, проекты планировки территории, проекты детальной планировки) (рис. 2).

Градостроительный Кодекс является основой для формирования нормативно-правовых актов на региональном уровне. Проблема регулирования развития архитектурно-планировочной структуры города должна решаться с участием органов местного самоуправления, которые могут учесть особенности конкретного населенного пункта и предусмотреть направления стратегического развития [13]. К принятым градостроительным регламентам относится зонирование территории, которое включает в себя установление ограничений строительной деятельности, территориальных зон и предельных параметров застройки.

Вместе с тем установка градостроительного зонирования является формальным отражением процесса правового регулирования застройки и не является его целью. Регламен-

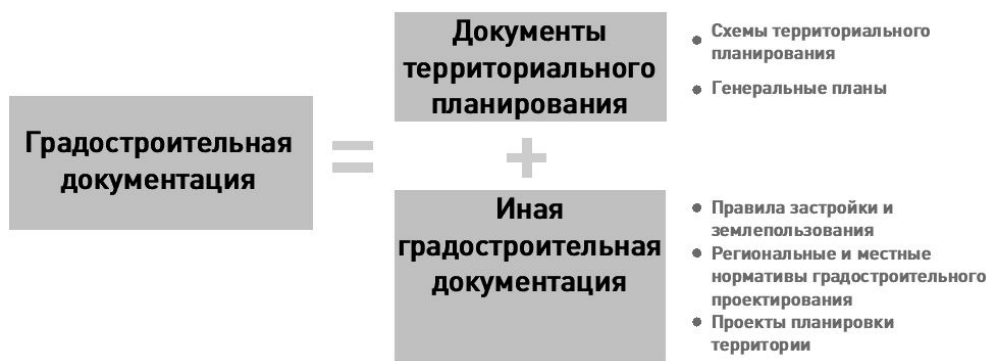


Рис. 2. Градостроительная документация

ты использования территории являются инструментами, позволяющими осуществлять контролируемую развитие территории функцию [12]. К ним относится вид разрешенного использования земельного участка, параметры застройки и имеющиеся ограничения.

Генеральный план города – это документ стратегического планирования, целью которого является структурирование системы градостроительных регламентов в виде проектных решений. Однако это приводит к формализации процесса организации застройки, когда мероприятия выполняются в границах, ограниченных одной территориальной зоной.

Другим инструментом регулирования развития архитектурно-планировочной структуры города являются правила застройки и землепользования. Градостроительным Кодексом установлено, что именно данный нормативный акт является документом градостроительного зонирования. С правовой точки зрения правила застройки и землепользования направлены на изменение территории с учетом требований градостроительной деятельности, установленных для каждой зоны.

Градостроительное зонирование направлено на решение вопросов по установке границ зон с особыми условиями, установку регламентов: видов разрешенного использования, определения параметров застройки, взаимосвязи существующей планировки территории с функциональным зонированием. Правила застройки и землепользования направлены на выявление территориальных резервов для развития города, при этом должен разрабатываться алгоритм решения социально-экономических проблем, в том числе и вовлечения населения в процесс градостроительной деятельности. Для реализации градостроительной политики правилами застройки и землепользования конкретизируются решения, имеющие преемственный характер по отношению к положениям территориального планирования.

Выводы

Регулирование процесса формирования архитектурно-планировочной структуры города является системой управленческих решений, основанных на нормативно-правовой базе, направленных на устойчивое развитие территории. Кроме того, существующая законодательная практика в области градостроительства охватывает не только районное проектирование в условиях сложившейся застройки, но и региональный масштаб развития территории.

Создание устойчивого городского планирования возможно путем реализации генеральных планов. Существующая практика создания документов по территориальному планированию в виде структурных планов не в полном объеме включает в себя баланс социальных, экономических и экологических аспектов создания устойчивой городской среды. Выявленные проблемы регулирования формирования архитектурно-планировочной структуры города позволяют разработать решения, направленные на мониторинг происходящих изменений, и адаптировать заложенные проектные решения под них. Генеральный план возможно сформировать не только как основной документ территориального планирования, но и как гибкий инструмент для руководства по городскому развитию.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Defining pathways to healthy sustainable urban development / C. Tonne, L. Adair, D. Adlakha, I. Anguelovski, K. Belesova, M. Berger, Ch. Brelsford, P. Dadvand, A. Dimitrova, B. Giles-Corti, A. Heinz, N. Mehran, M. Nieuwenhuijsen, F. Pelletier, O. Ranzani, M. Rodenstein, D. Rybski, S. Samavati, D. Satterthwaite, J. Schöndorf, D. Schreckenber, J. Stollmann, H. Taubenböck, G. Tiwari, B. van Wee, M. Adli. *Environment International*. Vol. 146. 2021. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.106236>.
2. Defining and advancing a systems approach for sustainable cities / X. Bai, A. Surveyer, T. Elmquist, F.W.

Gatzweiler, B. Güneralp, S. Parnell, A.H. Prieur-Richard, P. Shrivastava, J.G. Siri, M. Stafford-Smith, J.P. Toussaint, R. Webb. *Curr. Opin. Environ. Sustain.* 23, 2016. pp. 69–78. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2016.11.010>.

3. Acuto M., Parnell S., Seto K.C. Building a global urban science. *Nat. Sustain.* 1, 2018. pp. 2–4. <https://doi.org/10.1038/s41893-017-0013-9>.

4. Гутнов А.Э. Эволюция градостроительства. М.: Стройиздат, 1984. 256 с.

5. Основы теории градостроительства / З.Н. Яргина, Я.В. Косицкий, В.В. Владимиров, А.Э. Гутнов, Е.М. Микулина, В.А. Сосновский; под ред. З.Н. Яргин. Екатеринбург: АТП, 2014. 316 с.

6. Смоляр И.М. Градостроительное планирование как система: Прогнозирование. Программирование, проектирование: Тр. Рос. акад. архитектуры и строит. наук. М.: УРСС, 2001. 164 с.

7. Раттапорт А.Г. Пространство и субстанция. Ч. 1. От функции к пространству // *Academia. Архитектура и строительство*. 2012. № 2. С. 20–23.

8. Малоян Г.А. К проблемам планировки и застройки зон субурбанизационного расселения в городских агломерациях // *Вестник Волгogr. гос. архит.-строит. ун-та. Сер.: Стр-во и архит.* 2013. Вып. 31(50). Ч. 1. Города России. Проблемы проектирования и реализации. С. 142–147.

9. Гельфонд А.Л. Принцип смены функциональных приоритетов в формировании общественных пространств // *Наука, образование и экспериментальное проектирование: Труды МАРХИ*. М.: МАРХИ, 2016. С. 98–102.

10. Градостроительство в России в XX веке: сб. научных статей РААСН. М., 2001. 200 с.

11. Davidson K., Nguyen T.M.P., Beilin R., Briggs J. The emerging addition of resilience as a component of sustainability in urban policy. *Cities* 2019, 92, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.03.012>.

12. Ахмедова Е.А., Вавилонская Т.В. Комплексное развитие территорий региональных центров: особенности градостроительного регулирования // *Архитектура и строительство России*. 2021. № 3(239). С. 6–15.

13. Гудь И.Д. Развитие ресурсного потенциала градостроительных резервов в мегаполисах // *Градостроительство и архитектура*. 2020. Т. 10, № 2. С. 116–123. DOI: 10.17673/Vestnik.2020.02.16.

REFERENCES

1. Tonne C., Adair L., Adlakha D., Anguelovski I., Belesova K., Berger M., Brelsford Ch., Dadvand P., Dimitrova A., Giles-Corti B., Heinz A., Mehran N., Nieuwenhuijsen M., Pelletier F., Ranzani O., Rodenstein M., Rybski D., Samavati S., Satterthwaite D., Schöndorf J., Schreckenber D., Stollmann J., Taubenböck H., Tiwari G., Wee B. van, Adli M. Defining pathways to healthy sustainable urban development. *Environment International*, 2021, vol. 146. 2021. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.106236>.

2. Bai X., Surveyer A., Elmqvist T., Gatzweiler F.W., Güneralp B., Parnell S., Prieur-Richard A.-H., Shrivastava P., Siri, J.G., Stafford-Smith M., Toussaint J.-P., Webb R. Defining and advancing a systems approach for sustainable cities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2016, vol. 23, pp. 69–78. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2016.11.010>.

3. Acuto M., Parnell S., Seto K.C. Building a global urban science. *Natural Sustainability*, 2018, no. 1, pp. 2–4. <https://doi.org/10.1038/s41893-017-0013-9>.

4. Gutnov A. E. *Evoluciya gradostroitel'stva* [Evolution of urban planning]. Moscow, 1984. 256 p.

5. Yargina Z.N. *Osnovy teorii gradostroitel'stva* [Foundations of the theory of urban planning]. Yekaterinburg, ATP, 2014. 316 p.

6. Smolyar I. M. *Gradostroitel'noe planirovanie kak sistema: Prognozirovanie. Programirovanie, proektirovanie: Tr. Ros. akad. arhitektury i stroit. nauk* [Urban planning as a system: Forecasting. Programming, design: Proceedings of the Russian Academy of Architecture and Building Sciences]. Moscow, 2001. 164 p.

7. Rappaport A.G. Space and substance. Part 1. From function to space. *Academia. Arhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and construction], 2012, no. 2, pp. 20–23. (in Russian)

8. Maloyan G.A. On the problems of planning and development of suburbanization zones in urban agglomerations. *Vestnik Volgogr. gos. arhit.-stroit. un-ta. Ser.: Str-vo i arhit* [Bulletin of the Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering. Series: Building and architecture], 2013, no. 31 (50), pp. 142-147. (in Russian)

9. Gelfond A.L. The principle of changing functional priorities in the formation of public spaces. Science, education and experimental design. *Nauka, obrazovanie i eksperimental'noe proektirovanie: Trudy MARHI* [Proceedings of the Moscow Architectural Institute: Materials of the international scientific-practical conference], 2016, pp. 98-102. (in Russian)

10. *Gradostroitel'stvo v Rossii v XX veke: sb. nauchnykh statej RAASN* [Urban planning in Russia in the XX century: Sat. scientific articles of RAASN]. M., 2001.

11. Davidson K., Nguyen T.M.P., Beilin R., Briggs J. The emerging addition of resilience as a component of sustainability in urban policy. *Cities*, 2019, vol. 92, pp. 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.03.012>.

12. Akhmedova E.A. Integrated development of the territories of regional centers: features of urban planning regulation. *Arhitektura i stroitel'stvo Rossii* [Architecture and construction of Russia], 2021, no. 3 (239), pp. 6-15. (in Russian)

13. Gud' I.D. Development of Resource Potential of Urban Planning Reserves in Megapolises. *Gradostroitel'stvo i arhitektura* [Urban Construction and Architecture], 2020, vol. 10, no. 2, pp. 116-123. DOI:10.17673/Vestnik.2020.02.16. (in Russian)

Об авторе:

ГРОМИЛИНА Эльвира Алексеевна
аспирант кафедры архитектуры
Самарский государственный технический университет
Академия строительства и архитектуры
443100, Россия, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 244
E-mail: grom-elvira@yandex.ru

GROMILINA Elvira A.
Postgraduate Student of the Architecture Chair
Samara State Technical University
Academy of Civil Engineering and Architecture
443100, Russia, Samara, Molodogvardeyskaya str., 244
E-mail: grom-elvira@yandex.ru

Для цитирования: Громилина Э.А. Проблемы и методы регулирования формирования архитектурно-планировочной структуры // Градостроительство и архитектура. 2022. Т. 12, № 2. С. 98–103. DOI: 10.17673/Vestnik.2022.02.13.

For citation: Gromilina E.A. Problems and Regulation Methods of Urban Development. *Gradostroitel'stvo i arhitektura* [Urban Construction and Architecture], 2022, vol. 12, no. 2, pp. 98–103. (in Russian) DOI: 10.17673/Vestnik.2022.02.13.



НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО И АРХИТЕКТУРА»

Направления
деятельности



Научно-технический журнал «Градостроительство и архитектура» приглашает вас опубликовать статью

Журнал включен с 01.12.2015 г. в Перечень ВАК, индексируется в системе РИНЦ, каждой статье присваивается идентификатор цифрового объекта DOI

Индекс журнала в Объединенном каталоге «Пресса России»: И70570

Рубрики:

- Строительство и архитектура
- Энергетика

Полный перечень рубрик можно посмотреть на официальном сайте журнала journals.eco-vector.com

ПУБЛИКАЦИЯ В ЖУРНАЛЕ БЕСПЛАТНАЯ!

Руководитель



Александр Кузьмич СТРЕЛКОВ
доктор технических наук, главный редактор

Контакты



443100, Самара, ул. Молодогвардейская, 244

тел. (846) 242-36-98

E-mail : vestnikgasu@yandex.ru