



СПЕЦИАЛЬНОСТЬ

“АРХИТЕКТУРА”

# Градостроительное Развитие Жилой застройки

исследование опыта западных стран



Москва

Издательство «Архитектура-С»



А.В. Крашенинников

71  
К789

# Градостроительное Развитие

## Жилой застройки

исследование опыта западных стран

Допущено УМО по образованию в области архитектуры  
в качестве учебного пособия по направлению  
630100 «Архитектура»

Москва  
Архитектура-С  
2005



УДК 73/76  
ББК 85.11  
К 78

**Крашенинников А.В.**

К 78 Градостроительное развитие жилой застройки: исследование опыта западных стран: Учеб. пособие. — М.: Архитектура-С, 2005 — 112 с., ил.

ISBN 5-9647-0032-2

Систематизированы ключевые проблемы и рассмотрены наиболее успешные приемы градостроительного развития жилой застройки: планирование градостроительной деятельности; разработка проектной документации; организация правовых, экономических, организационных условий, способствующих реализации градостроительных планов.

Книга предназначена для студентов архитектурных вузов, архитекторов-градостроителей, специалистов по городскому планированию и регулированию застройки, служащих архитектурно-планировочных управлений.

ISBN 5-9647-0032-2

ББК 85.11

© Архитектура-С, 2005  
© Крашенинников А.В., 2005

## Содержание

Введение .....	4
<b>1. Градостроительная политика .....</b>	<b>5</b>
1.1. Основные направления градостроительной политики .....	7
Перспективы социально-экономического развития территории .....	11
Жилищная практика: опыт Великобритании и США .....	14
1.2. Предпроектные исследования .....	19
Выявление индивидуальных особенностей застройки .....	21
Градостроительный потенциал территории .....	21
1.3. Стратегия реализации .....	23
Социальная адаптация программы развития .....	24
Коммерческая адаптация программы развития .....	27
1.4. Программа градостроительного развития территории .....	33
<b>2. Градостроительное решение .....</b>	<b>37</b>
2.1. Ордерное зонирование территории .....	38
Схемы градостроительного развития .....	39
Планы градостроительного развития .....	40
Основные зоны .....	41
2.2. Система планов градостроительного развития. Опыт Великобритании .....	44
Структурные планы (Structure plans) .....	45
Локальные планы (Local plans) .....	46
Сводные планы (Unitary Development Plans) .....	48
Оптимизация документов: сокращение и упрощение .....	48
2.3. Регламент застройки .....	52
2.4. Локальные градостроительные рекомендации (ЛГР) .....	64
Габаритные схемы кварталов .....	69
Структура пешеходных пространств .....	71
<b>3. Градостроительное управление .....</b>	<b>75</b>
3.1. Градорегулирование .....	76
Разрешение на застройку .....	77
Отвод участка .....	78
Дополнительные условия освоения участка .....	80
Застроечный сбор и дифференцированный налог .....	81
Льготы и привилегии застройщикам .....	81
Перенесение прав на строительство .....	83
Регулирование рынка недвижимости .....	84
3.2. Локомотивы городской реконструкции .....	86
3.3. Территории с особым статусом .....	93
Градостроительные зоны жесткого регулирования (ЗЖР) .....	93
Градостроительные зоны приоритетного развития (ЗПР) .....	94
3.4. Реализация градостроительных планов .....	99
Заключение .....	101
Приложение	
Градостроительные задачи по оптимизации развития жилой застройки .....	102
Список использованной литературы .....	107



## Введение

Главной особенностью градостроительной деятельности в условиях перехода к рыночной экономике можно считать формирование рынка земли и недвижимости, изменение ролей заказчика, застройщика, проектировщика и городской администрации. Городская застройка — здания, сооружения и земля — становится объектом торгов и соглашений. С одной стороны, планы и программы градостроительного развития не могут быть реализованы только за счет государственных инвестиций — необходимо создать условия для внебюджетного финансирования. С другой стороны, необходимы изменения в области градостроительного регулирования, создающие условия для достижения баланса общественных и частных интересов; привлечения инвестиций и защиты интересов населения; обеспечения условий для разнообразной социальной и деловой жизни населения.

Опыт современного градостроительства и методика управления проектами подсказывают, что градостроительное развитие жилой застройки связано с решением трех типов задач:

**1. градостроительная политика:** планирование градостроительной деятельности, в том числе определение социального заказа, предпосылок развития, условий реализации;

**2. градостроительное проектирование:** проведение проектно-исследовательских работ и разработка документации, обеспечивающей интеграцию различных направлений политики в конкретных пространственных условиях («*физическое планирование*»);

**3. градостроительное управление:** организация правовых, экономических, социальных условий, способствующих реализации градостроительных планов.

В предлагаемом учебном пособии использованы материалы, собранные автором в ходе научно-исследовательской работы в Москве и в зарубежных странах, в том числе это документы: Научно-исследовательского и проектного института генерального плана г. Москвы, Московского Архитектурного института, University of Washington, USA (Fulbright Program); Institute for Housing and Urban Development Studies in Rotterdam, Netherlands; School of Architecture and Allied Arts, University of Oregon, OR, USA (Junior Faculty Development Program of USIA), Department of Construction and Land Use, City of Seattle, WA, USA.

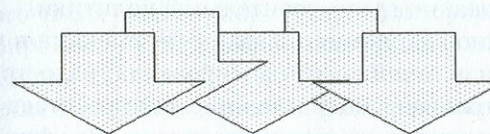
Автор выражает благодарность учителям и коллегам, которые в разное время принимали участие в формировании авторского взгляда на материал, изложенный в этой книге: Зое Николаевне Яргиной, Льву Васильевичу Долинину, Сусанне Сергеевне Ораевской, Олегу Артемовичу Баевскому, Брайну Дауенсу, Джери Финроу, Марии Тарусовой и др.

# 1.

## Градостроительная политика

### Особенности территории

Ландшафт, транспорт, инфраструктура, сложившаяся застройка, планировочные факторы



Облик города и направленность перемен

Преемственность и содержательность городской среды

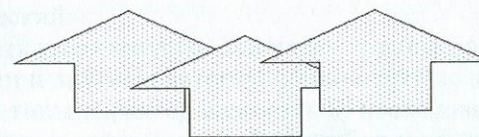
Социальный комфорт, контроль, безопасность

Удобство, обеспеченность, доступность

Природная среда и экология

Направления градостроительной политики

Градостроительная политика



Жители, приезжие, туристы, хозяйствующие субъекты, инвесторы, застройщики

### Интересы населения и инвесторов



**ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА** определяет целостную концепцию организации территории, устанавливает основные ориентиры или, другими словами, «стратегические цели и приоритеты» развития городской застройки, в том числе:

- определение градостроительной доктрины на основе социально-экономических прогнозов и общественно-политических задач;
- оценка предпосылок развития территории, её градостроительного потенциала, технических, инвестиционных ресурсов, экологических ограничений;
- формирование основных принципов территориального развития и организационно-правовых процедур управления градостроительной деятельностью;
- определение приоритетных программ и первоочередных мероприятий по реализации градостроительной политики.

Переход к рыночной экономике связан с переменами в методах разработки, формах и источниках финансирования градостроительных программ. Централизованное планирование работает эффективно, только если оно подкреплено централизованным финансированием. Проблема заключается в том, что частные интересы инвесторов неизбежно вступают в противоречие с общественными приоритетами в развитии жилой застройки. В этой связи представляется важным рассмотреть опыт разработки и реализации градостроительной политики в странах, где давно сложились партнерские отношения между частным капиталом и общественным самоуправлением.



Рис. 1. Проблемный комплекс градостроительной политики

## 1.1. Основные направления градостроительной политики

В ходе решения комплексных задач городского развития непременно встает вопрос о системе ценностей, лежащей в основе градостроительной деятельности.

Градостроительные системы обладают огромным количеством показателей, которые необходимо учитывать, однако информационный подход и количественный анализ зачастую заслоняют содержательную сторону и качественные характеристики городской среды. Стратегическое видение всего сектора проблем градостроительного развития трудно понять, решая повседневные задачи хозяйственного строительства, необходимо встать выше тех методологических приемов и процедур, которые годами выработывались в практике градостроительного проектирования. «Предлагается перейти от большого числа равно приоритетных факторов, учет которых требует оперирования с непомерно громоздким объемом разнородной информации, к более обобщенной, но зато гораздо более оперативной оценке ограниченного числа факторов, имеющих определяющее значение для функционирования и развития всей системы»<sup>1</sup>.

Среди зарубежных работ по этой проблематике большую известность снискали «показателями качества градостроительной формы» (Линч К.): жизнеспособность, удобство, доступность; контроль, содержательность и два мегакритерия — экономическая целесообразность и социальная справедливость.

Исследуя вопрос о «функциональном потенциале сооружения» (Лежава И.) различают 5 классов сооружений: «субстанциональный», «процессуальный», «средовой», «культурно-исторический» и «эстетический».

Попытка перечислить основные группы вопросов, затрагиваемые этими и другими авторами, приводит нас к 4–5 значимым типам. Эти типы характеризуются как последовательность от более прагматичных «утилитарных» подходов и оценок к более утонченным, содержательным и «духовным». В связи с этим заслуживает внимание система ценностей Мэслоу А. (разработанная в 1950 гг., но актуальная и поныне). Система ценностей представлена в виде пирамиды, где в основании лежат базовые ценности (жизнь и здоровье), а вершина пирамиды — ценности духовные.

Используя эту модель, наш социолог Бестужев-Лада Н. [1] предложил свою «Иерархию социальных потребностей», состоящую из пяти уровней. В ее основе лежат фундаментальные (биологические) потребности человека; второй уровень — это опосредованные фун-

<sup>1</sup> Гутнов А.Э., 1993. — С. 159 [6].



даментальные потребности, которые обеспечиваются технологиями современной цивилизации; третий уровень — социальные потребности (общение и взаимодействие людей); выше — четвертый уровень — составляют пассивные интеллектуальные потребности, связанные с потребностью в культурной среде; пятый, высший уровень социальных потребностей, составляют активные интеллектуальные потребности, проявляющиеся в необходимости самореализации, индивидуальном проявлении личности, воплощении (претворении) в жизнь идеалов.

Из приведенной *табл. 1* видно, что «показатели» К. Линча, полученные эмпирическим путем, выглядят более расплывчато, больше отражая проблемы функционального и социального уровней (соответствие, доступность, контроль) и в меньшей степени — информационный и эстетический уровень (осмысленность). «Классы сооружений» почти совпадают с «уровнями социальных потребностей», раскрывая архитектурные аспекты различных уровней, что подтверждает универсальность и правильность выбранного подхода к систематизации градостроительных задач.

Критический обзор различных классификаций, описывающих город как комплексный феномен, приводит нас к спектру общечеловеческих ценностей. В этом спектре наиболее разработанными являются фундаментальные вопросы взаимодействия формы города с **природными факторами** (экология, санитарно-гигиенические условия жизнедеятельности), **технической инфраструктурой** (инженерными коммуникациями и транспортом), несколько меньше — с пространственными аспектами **социальной жизни** (социальная экология, правовое зонирование, участие населения) и **культурными приоритетами** (историко-культурная ценность городской среды, содержательность). Наименее осмысленны **духовная направленность градостроительной деятельности** (философия архитектуры как основа образной выразительности).

«Духовность .... по сути, — это способность человека представлять цель, программу и результат своего творчества в «образе-идеале», где, как правило, воплощаются наиболее гармонично позитивные устремления, желания и мечты человека. ... Духовность — это проявление своей индивидуальности, своей индивидуальной меры целостности и гармонии человека с миром, в мире и с самим собой в творчестве» (Макарская Т. В., с. 166 [21]). В этом смысле духовность в градостроительстве — это сравнение идеальной картины с реальной практикой, идеальной модели с реальной физической конструкцией (формой) города. Духовность в градостроительстве проявляется и как эстетический критерий, и как приближение к идеалу.

**Таблица 1. Сравнение системных представлений качества градостроительного объекта**

Уровни социальных потребностей	Класс сооружений и характеристика «функционального потенциала»	Показатель качества градостроительной формы	Направления градостроительной политики
<b>Физические фундаментальные:</b> выживание, здоровье, продолжение рода, питание, одежда, укрытие	<b>Субстанциональный класс:</b> защитное назначение формы (прочность, устойчивость, вместимость)	<b>Жизнепригодность:</b> способность среды поддерживать жизнедеятельность	— природная среда, санитарный режим, экология
<b>Физические, но опосредованные социальными отношениями:</b> престиж, качество, идентификация	<b>Процессуальный класс:</b> утилитарно-практическое использование внутреннего пространства (габариты, размещение, конфигурация, нормы сангигиены)	<b>Удобство, доступность:</b> способность связаться с другими людьми, сменить деятельность, обеспечить себя ресурсами	— функциональная организация, транспорт и коммуникации
<b>Собственно социальные потребности:</b> общение, самостоятельность, контроль, равенство, свобода, справедливость	<b>Средовой класс:</b> организация окружения (структура пространства: центр, периферия, ориентиры, границы, узлы)	<b>Контроль:</b> участие и контроль за формированием и использованием элементов предметно-пространственной среды	— организационно-правовая организация территории, парцелляция, социальный контроль
<b>Пассивные интеллектуальные:</b> потребление информации, в том числе в сферах науки и культуры, искусства, разнообразие впечатлений	<b>Культурно-исторический класс:</b> роль в системе культурных ценностей (памятник, символ, текст, мемориал)	<b>Содержательность:</b> соответствие ценностям и устремлениям сложившейся культуры	— историко-культурная ценность, привлекательность, историческое наследие и экология культуры
<b>Активные интеллектуальные:</b> самореализация, уникальность, самобытность. Формирование индивидуальной предметно-пространственной среды	<b>Эстетический класс:</b> художественное произведение (воспитывает чувство прекрасного, выполняет эстетические функции)	<b>Два универсальных критерия:</b> социальная справедливость и экономическая целесообразность	— эстетика городской среды и художественный образ и духовная направленность перемен



Итак, основываясь на модели общечеловеческих ценностей, систематизацию проблем градостроительной политики предлагается проводить по следующим пяти направлениям:

- **природная среда и экология;**
- **функциональная инфраструктура и коммуникации;**
- **социально-пространственная организация;**
- **историко-культурная содержательность;**
- **художественный облик и образная выразительность.**

Вышеперечисленные проблемы могут быть сгруппированы различными логическими моделями (пентаграммой, пирамидой, звездой), но наиболее адекватной представляется цветовой сектор. Как известно, в результате прохождения света через призму получается последовательность цветов (спектр), переходящих или вытекающих один из другого.

Мы видим лишь часть светового спектра, но знаем, что существуют еще и невидимые области. Практические вопросы градостроительства связаны с «видимым сектором проблем», а «инфракрасная» и «ультрафиолетовая» части спектра содержат невидимые пока проблемы градостроительной науки. Можно предположить, что со временем произойдет углубление нашего знания о природе и ценностях городской среды, тогда расширится и спектр градостроительных проблем, которые необходимо будет учитывать в градостроительной деятельности.

«Спектральный» анализ градостроительных документов (доктрин, концепций, планов градостроительного развития) может объективно показать баланс естественнонаучных и гуманитарных задач, выявить приоритетные направления, показать слабо освещенные проблемы. Стратегические цели градостроительства связаны с интересами государства, устройство городов служит интересам местного населения, отдельные объекты — интересам физических и юридических лиц. Очевидно, что эти интересы различны, и что строительные проекты различных масштабов надо координировать между собой. Для координации необходимо системное видение проблем практических задач градостроительной деятельности.

Размышление над «спектральной моделью» возвращает нас к осмыслению известной формулы Витрувия о единстве пользы, прочности и красоты в архитектуре.

**Методическая ценность** «спектральной модели» состоит в ее фундаментальности, из чего следуют различные способы прикладного использования в градостроительных исследованиях и проектировании:

- систематизация различных направлений градостроительства как системы знаний;
- формирование основных направлений градостроительной политики;
- системное представление задач градостроительного проектирования;
- разработка градостроительных регламентов и целевых программ;
- оценка градостроительных и архитектурных проектов.

### **Перспективы социально-экономического развития территории**

Стратегические цели градостроительства связаны с интересами государства, устройство городов служит интересам местного населения, отдельные объекты — интересам физических и юридических лиц. Очевидно, что эти интересы различны и что строительные проекты различных масштабов нужно координировать между собой. Для координации необходимо объективное видение проблем и системное представление задач градостроительной деятельности (см. *аналитическую табл. 1*).

Перспективы социально-экономического развития территории определяются в ходе предпроектных исследований и опросов населения. Однако для исследователей важно аналитическое моделирование социального заказа. Системно представить интересы населения можно на основе прогноза потребностей основных социальных групп (постоянное население, приезжие, туристы, бизнесмены и предприниматели, риэлторы и инвесторы) по пяти направлениям градостроительной политики.

Прогнозировать интересы различных групп населения важно еще до начала социологических исследований, далее путем работы с населением уточняется социальный заказ и конкретизируются задачи градостроительной деятельности.

На Западе идея приватизации государственной собственности и внедрение рыночных механизмов в процесс управления развитием городов были поддержаны политиками правого толка, которые пришли к власти в конце 1970 г. (М. Тетчер в Великобритании и Р. Рейган в США) [94].

Усиление рыночных механизмов в США происходило на фоне сокращения специальных федеральных фондов, из которых раньше проходило финансирование таких градостроительных программ как Квартал-Соседство (Community Development Block Grant). Одно-



временно городским «локомотивам роста» (владельцам собственности и предпринимателям, которые заинтересованы в росте города и, соответственно, в росте ренты) были даны большие полномочия.

Усиление рыночных механизмов в Великобритании происходило в обратном направлении. Традиционно местные органы власти решали вопросы социального обеспечения, а центральное правительство контролировало экономический рост. Правительство Тетчер резко уменьшило права и финансовые возможности муниципальных органов, а вместо этого были созданы местные «Корпорации городского развития» — независимые коммерческие структуры, свободные в выборе тактики реализации утвержденных планов. Такое решение привело к необычайной концентрации власти в руках центрального правительства.

Так же как в Великобритании, Италии, Испании, США «экономическая мобилизация» местных органов власти произошла и во Франции, однако это не привело пока к «дикой» конкуренции между муниципалитетами за привлечение инвестиций во многом благодаря сильным традициям центрального управления. Исторически Франция имела самое централизованное правительство. Там более, чем где-либо, контроль над программами градостроительного развития был передан в руки профессиональной технократии, не зависимой от политических перестановок в правительстве. Безусловным успехом такой организации была переориентация роста объемов строительства из Парижа в города-спутники. Однако в 1980 г., под давлением социалистов, местные органы власти получили возможность контролировать строительство и кредитовать бизнес.

Согласно английскому законодательству<sup>1</sup>, любые предложения по развитию города должны быть опубликованы в местной прессе, а далее даются 20 дней для их обжалования. Членам общественных организаций и частным лицам предоставляется возможность выразить свои пожелания относительно намечаемого строительства на начальных стадиях формирования структурных и локальных планов. Местные власти обязаны обеспечить публичное освещение предложений. При разработке структурных планов некоторые вопросы могут быть вынесены на общественное обсуждение или может быть применено анкетирование населения. Если конкретные предложения существенно отличаются от намеченных планов, они должны быть обнародованы, в том числе и любые заявки на использование исторических зданий или строительство в охранных зонах.

Высокую оценку заслуживает практика городского планирования и контроля в таких городах Западного побережья США, как

<sup>1</sup> Planning Policy Guidance: General Policy and Principles. PPG-1-1988 [65].

Сиэтл, Портланд, Сан-Франциско, Юджин и Сан-Диего. Эти города характеризуются значительными успехами в выработке градостроительной политики с участием населения и делегирования архитектурного контроля на местный уровень.

Наблюдается не просто тенденция оповещения и превентивного информирования населения о планах администрации, но с помощью населения даже определяются основные планировочные принципы и задачи градостроительных решений. Такой подход облегчает дорогу частным инвестициям и обеспечивает политическую поддержку градостроительным планам.

#### **Пример: участие населения в планировании на примере г. Портланда, США**

Город Портланд обладает одним из самых социально-ориентированных муниципалитетов, который на протяжении вот уже 25 лет активно сотрудничает с районными властями и деловыми кругами в ходе подготовки планов развития. Городской отдел планирования намерен 70% своего бюджета тратить на консультации с общественностью. Такие затраты помогают обеспечить взаимопонимание и создают надежную основу для планирования.

#### **Основные этапы подготовки градостроительных проектов<sup>1</sup>**

**Первый этап:** выявление проблемы (обычно это инициатива муниципалитета или наиболее ответственных людей в администрации). Проводятся семинарские занятия, на которых учат понимать и ставить проблемы развития. Проводятся пилотажные исследования с целью выявления сильных и слабых сторон, возможностей и ограничений развития (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats — SWOT analyses), собираются и систематизируются проблемные вопросы и дискуссионные темы.

**Второй этап:** формируется «Группа представителей общественности» (Community Responce Team — CRT), включающая представителей всех слоев населения. Задача второго этапа — привлечение внимания населения к проблемам, осознание их как потребности с возможностью влияния на образ мышления. Для этого в ходе интервью и публичных обсуждений людям предлагается ответить на следующие вопросы: «Как Вам видится Ваше будущее в городе? Что Вы хотите? Какое будущее у города и как его можно улучшить? Каковы глобальные ценности, которые важны для Вас в первую очередь, что Вы хотите на самом деле?».

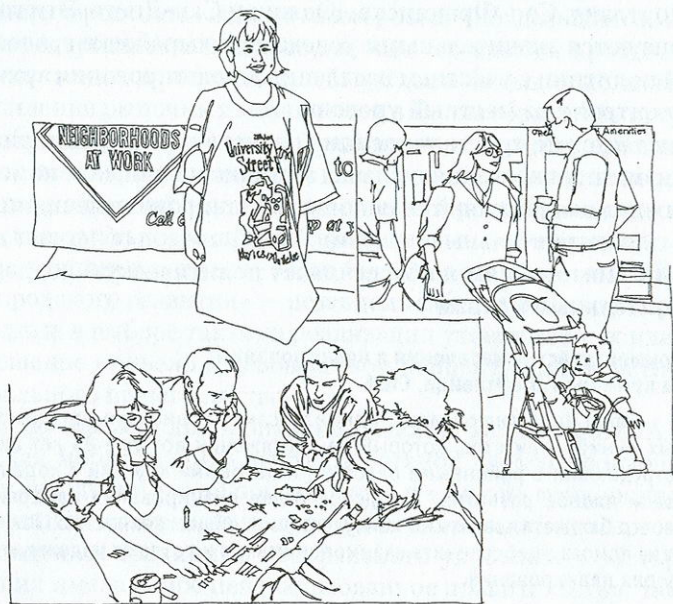
**Третий этап:** разработка основных положений Программы градостроительного развития — стратегическое планирование на основании целей и аналитической информации, постановка задач для проектной стадии.

**Четвертый этап:** рекламно-информационная кампания с целью вовлечения широких слоев населения в активную поддержку совместно разработанного проекта.

Реализация крупных градостроительных проектов всегда связана со сложной системой согласования как с органами государственного надзора, так и с местным населением. Началом такого согласования является

<sup>1</sup> Опыт компании Rural Development Initiation (RDI) OR, USA.





публикация стратегических планов развития, которые могут служить отправной точкой общественных дискуссий.

Эффективность практики формирования градостроительной политики с участием населения и местных деловых кругов, какую мы видим на примере городского планирования в штатах Орегон, Вашингтон, Калифорния, высоко оценивается в других странах [57, 60].

### **Жилищная практика: опыт Великобритании и США**

Опыт Великобритании интересен для нашей страны тем, что решение социальных проблем населения до недавнего времени возлагалось на местные органы самоуправления, которые оплачивают капитальные затраты на новое строительство и модернизацию существующего жилого фонда за счет местных налогов, государственных займов, получения ссуды на открытом рынке, продажи земли и домов и деятельности «Корпораций развития коммерческих организаций», связанных договором с городской администрации. Планы строительства муниципального жилья в Великобритании можно признать весьма успешными, однако и там средства для реализации этих программ практически исчерпаны.

**Муниципальное (социальное) жилище** строится местными органами власти. За рубежом муниципальный, или социальный, жилой фонд ориентирован, в основном, на малообеспеченные слои

населения. Низкий культурный уровень населения и отсутствие у муниципальных органов средств для содержания жилого фонда очень скоро превращают эти кварталы в задворки большого города, даже если они расположены в центральной его части. Социальное жилище требует выделения больших средств на его содержание.

**Частное жилище.** В Великобритании за последние 40 лет число людей, имеющих собственные дома, утроилось и составляет около 15 млн.

Большинство людей, живущих в государственных домах, могут их выкупить. Цена выкупа зависит от времени проживания. Правительство и местные власти поощряют сдачу в аренду и приобретение жителями домов при помощи следующих мер: выделение земли для строительства новых домов, поощрение деятельности подрядных строительных организаций и жилищных ассоциаций, реставрация домов с последующей продажей частным лицам, продажа домов для ремонта новым владельцам и первичным покупателям, продажа домов для временного проживания. Для покупки домов широко практикуется использование ИПОТЕЧНОГО займа. В этом случае жилье приобретается во временное пользование у тех, кто его строит: строительные общества, банки, страховые компании, промышленные компании и общества потребителей. Строительные общества — самый крупный источник ипотечных займов, хотя доля других финансовых институтов тоже растет. Люди, приобретающие жилье под залог, могут получить ссуду в размере от 90% до 100% его стоимости и, кроме того, страховую гарантию. Займы обычно выплачиваются в течение 20–25 лет в виде ежемесячных взносов, покрывающих основную сумму и проценты. Ссуды под недвижимость доступны для покупателей со средним достатком и выше. Люди с более низкими доходами могут объединиться в «строительную ассоциацию» (после покупки дома строительная ассоциация сдает в аренду часть дома и за счет этого покрывает свои расходы).

Домовладельцы имеют право на льготы по выплате процентов по ипотечному займу, если стоимость их дома не превышает 30 000 £ стерлингов и если это их основное жилище. В соответствии с программой «Займа для приобретения жилья» лица, впервые покупающие дом и накапливающие для этого средства не менее двух лет, могут испросить дополнительный беспроцентный займ в размере 600 £ стерлингов на 5 лет и свободную от налога дополнительную сумму до 110 £ стерлингов.

**Арендный жилой фонд** современных капиталистических городов и доходные жилые дома дореволюционной России имеют много общего. Владельцы арендного фонда, как правило, не желают вкла-



дывать дополнительные средства в обустройство и эксплуатацию, так как это снижает доходность предприятия. Арендаторы также не желают ухаживать за жилым фондом и ремонтировать его, поскольку относятся к нему как к временному убежищу. В развитых странах местные органы власти стремятся к сокращению объемов аренды и субаренды.

В Великобритании арендуемая площадь постоянно сокращается. Основная причина — это стремление людей иметь собственный дом или квартиру, большая доступность муниципального жилья, ограничения, действующие при аренде. В частном секторе сдаются в аренду преимущественно квартиры старой постройки, принадлежащие мелким домовладельцам, но есть и крупные компании. Правительство проводит политику повышения доступности приобретения жилья у частных владельцев и поощряет создание различных организаций, занимающихся этим вопросом. В Северной Ирландии уровень арендной платы устанавливается официальным лицом и может быть обжалован в комиссии как квартиросъемщиком, так и домовладельцем.

**Жилищные ассоциации** — некоммерческие организации, которые сдают, строят, ремонтируют и продают дома и квартиры. Ассоциации обычно помогают людям, нуждающимся в жилье, в особенности пожилым, одиноким и нетрудоспособным. В юридическом плане жилищные ассоциации похожи на жилищные кооперативы советского периода.

В Великобритании жилищные ассоциации были созданы при поддержке правительства и в настоящее время владеют 500 000 домов и 2 600 общежитиями. Размер ассоциаций различен: от благотворительных домов для престарелых на 10 человек до товариществ, владеющих 10 000 домов. Программа обеспечения жильем через ассоциации пользуется правительственными субсидиями. Жилищные ассоциации позволяют квартиросъемщику частично владеть домом, а частично снимать его.

**Жилые кластеры**, включающие группу («гроздь») блокированных домов с подсобными помещениями, мастерскими, кафе и магазинчиками. Многофункциональные жилые кластеры смешанной принадлежности, помимо частных и многоквартирных жилых домов, пользуются все большей симпатией у населения. Возможны при этом различные формы собственности: кондоминиум, корпорация, кооператив с ограниченной ответственностью пайщиков, коммунальное владение землей («community land trust») или совместная жилищная ассоциация. Экономические выгоды при многофункциональном использовании здания и помещений включают снижение расходов на содержание квартиры за счет сдачи в

аренду части помещений, в том числе отдельных комнат и встрооек между домами.

**Социальное, или доступное, жилище** способствует социальной интеграции населения, облегчает содержание жилого фонда и территории. Форма собственности на жилище определяет степень участия населения в развитии жилой застройки. Правительство и местные власти заинтересованы в приобретении жителями домов и квартир в частное пользование, поскольку при этом проще решаются вопросы ремонта и эксплуатации жилого фонда.

Закон о жилище в Великобритании 1980 и 1985 гг. подтвердил льготы для людей, живущих в государственных домах: гарантия на право пользования жилищем, право на квартирный обмен и сдачу жилья, право постоянно проживающего члена семьи на жилплощадь по смерти основного квартиросъемщика, право на сдачу в субаренду и покрытие расходов на ремонт квартиры. После двух лет проживания жители муниципальных домов (за некоторым исключением) могут выкупить свои квартиры по льготным ценам. Жители муниципальных домов имеют право на обмен своей жилой площадью, если она не удовлетворяет их требованиям. Если жилой фонд приходит в ветхость, создаются ассоциации жилищного строительства или трасты, которые берут на себя ответственность за муниципальное строительство.

Пожилые люди, нуждающиеся в специальном обслуживании и условиях безопасности, имеют право на новые или модернизированные дома, снабженные сигнализацией или имеющие привратника. Органы местной власти обязаны гарантировать предоставление жилья бездомным людям, имеющих несовершеннолетних детей, пожилым и нетрудоспособным.

В США принято федеральное постановление, в соответствии с которым местным муниципальным органам предписывается обеспечивать градостроительное разнообразие жилого фонда [78]. Местным муниципальным органам предписывается предусматривать минимум 25% жилых домов, квартиры которых доступны населению с доходами ниже среднего уровня.

В 1994 г. в шт. Онтарио было принято решение довести долю доступного жилья до 30%, половина которого должна быть доступна для людей, составляющих нижних 30% по уровню достатка.

Однако на практике существуют уловки, позволяющие девелоперам не всегда выполнять эти требования:

— хотя Градостроительные рекомендации требуют от муниципалитетов размещение доступных домов, муниципалитеты не могут потребовать это от строительных компаний;



— 30% доступного жилища по закону не должны присутствовать на каждом участке, а только в пределах планировочной зоны в целом (площадью, например, 1 000 га).

Во многих городах шт. Калифорния приняты «инклюзивные» требования для стимулирования строительства доступного жилища. В соответствии с этими требованиями определенный процент жилых домов в пределах зоны новой застройки (обычно 10–20% жилого фонда) должен соответствовать понятию «доступное жилище». Это не всегда, однако, относится к индивидуальным жилым домам. В тех случаях, когда речь идет об индивидуальных жилых домах, в числе условий указывается, что при перепродаже стоимость дома также ограничивается. Почти во всех случаях условием приобретения такого дома будет ограниченность доходов хозяина на момент приобретения (допускаются изменения доходов жильцов в перспективе как в сторону увеличения, так и в сторону снижения).

Цель состоит в том, чтобы предложить жилище тем, кто вообще не может сам приобрести его на дорогом рынке. Для стран с высоким уровнем образованности населения наиболее эффективной практикой является не строительство дешевого жилища, а специальная система ценообразования, которая позволила бы покупать социально незащищенным людям жилище по цене ниже рыночной.

Наиболее трудной проблемой при организации жилой застройки для малоимущего населения является не столько строительство дешевых домов, сколько их содержание, а в дальнейшем и сохранение для той же категории населения.

Для этого налагают ограничение стоимости сделок при дальнейших операциях по перепродаже недвижимости, устанавливая максимальную продажную стоимость из расчета доступности для малоимущего населения. К сожалению, не все нуждающиеся готовы сами заботиться о своем жилище. Выделение части перспективного жилого фонда для социального жилья (например, чтобы квартиры были доступны по цене для малоимущего населения, как минимум, в течении ближайших 30 лет) может быть выдвинуто в качестве одного из предварительных условий при выдаче разрешения на проектирование. Проблема состоит в том, что рыночное использование субсидированного жилья обесмысливает саму идею создания доступного жилого фонда для малообеспеченного населения. Однако такого рода ограничения отрицательно влияют на установление стоимости имущества и, в результате, собственники не могут получить соответствующую компенсацию при продаже и оказываются в худшем положении, чем обычные владельцы частных домов.

Аналогичные аргументы выдвигаются и против контроля стоимости аренды. Искусственное снижение цены ставит вопрос о том,

что является наиболее важным: «интересы общества или отрицательные последствия для рынка жилья» [64].

Надежды на смягчение общественных и частных противоречий возлагаются во Франции — на федеральный бюджет, в США — на общественные некоммерческие организации (третий сектор).

Опыт решения проблемы бездомных и малообеспеченных семей в США и Великобритании показал бесперспективность как безвозмездной передачи жилья, так и строительства отдельных кварталов дешевого жилья.

На уровне градостроительного регулирования решение социальных вопросов должно предусматриваться в виде регламентации площадей и реализации согласованной части жилого фонда по доступным ценам.

♦ **На уровне градостроительной политики вопрос решается путем выделения квоты на муниципальное жилище во всех строящихся жилых комплексах, резервирование и приоритетное развитие территорий под социальное жилищное строительство. Доступное жилье способствует социальной интеграции населения, формированию климата доброжелательного соседства, облегчает содержание жилого фонда и территории, а дифференциация городской застройки по имущественным возможностям населения ведет к нарастанию социальной напряженности.**

## 1.2. Предпроектные исследования

Предпроектный анализ направлен на выявление и оценку резервов и ограничений, связанных с развитием конкретной территории. Составными частями предпроектного анализа является оценка природных, техногенных, социальных, культурных, эстетических характеристик городской среды в пределах конкретной территории. Результатом анализа становится представление о «градостроительном потенциале» участка территории, который предлагается оценивать по пяти направлениям градостроительной политики (см. с. 10). Таким образом, аналитический материал исследования территории становится сопоставимым с прогнозом социального заказа населения.

Основные проблемы предпроектного анализа имеют два аспекта. Первый связан собственно с рассматриваемым участком, второй — с его окружением, городской средой (табл. 2).

На основе сравнения потребительской и аналитической оценок выявляются неотложные и приоритетные задачи целевых программ.



Таблица 2. Основные направления предпроектного анализа участка территории

Направления градостроительной политики	Основные проблемы предпроектного анализа
<b>Природная среда и экология</b>	Рациональное использование ландшафта, выявление ценных, охраняемых, резервных и нарушенных территорий На уровне жилой застройки — санитарные параметры воздуха, воды, почвы; инсоляция и аэрация зданий и дворовых пространств, ценные зеленые насаждения и микроландшафт
<b>Удобство, обеспеченность, доступность</b>	Рациональное использование территории, инженерной и социальной инфраструктуры, выявление структурно-планировочных узлов и элементов каркаса на уровне жилой застройки — плотность, этажность, обеспеченность населения объектами социальной инфраструктуры исходя из условий транспортно-пешеходной связанности и технических возможностей
<b>Социальный комфорт, контроль, безопасность пешеходных пространств</b>	Назначение и использование участков городской территории. Выявление освоенных и конфликтных участков пешеходного пространства. Правовое зонирование, контроль на уровне жилой застройки, дифференциация территории по владению, контролю, принадлежности (в том числе границы домовладений, земельных отводов и зеленых насаждений, характер собственности: городская, муниципальная или частная)
<b>Историко-культурная содержательность</b>	Выявление, охрана и использование участков территории, связанных с историко-культурным наследием. Ценность и привлекательность городской среды на уровне жилой застройки — памятники, достопримечательности, охранные зоны, заповедные зоны и зоны регулирования застройки; дифференциация территории по стоимости земли и недвижимости
<b>Художественный облик и духовная направленность перемен</b>	Выявление и закрепление индивидуальных художественных особенностей городской среды, в том числе определение участков, обладающих высоким градостроительным потенциалом для развития архитектурного ансамбля города на уровне жилой застройки, определение моделей и ориентиров, развивающих доминирующие идеи жизнеустройства

## Выявление индивидуальных особенностей застройки

Индивидуальные особенности застройки выявляются в ходе натурных обследований. Важно отметить не только наиболее ценные, но и проблемные участки окружающей среды (плохое содержание, отсутствие зелени, пешеходных пространств, плохой архитектурный дизайн) и кварталы с проблемами соседства, а также территории, которые заслуживают сохранения, и территории, где целесообразно развернуть строительство. Аналитические карты показывают панорамные точки и видовые улицы, условия естественной освещенности и здорового микроклимата.

### Пример: подготовка плана градостроительного развития для г. Сан-Франциско, США (1968—1970 гг.)

Городское проектное управление проводило систематические исследования по выявлению архитектурных особенностей застройки и других достопримечательностей. На основании натурных исследований были выявлены наиболее ценные и наиболее проблемные участки, определены их признаки и сформулированы задачи и принципы градостроительной деятельности. Эти принципы локальной градостроительной политики легли в основу документации по градостроительному контролю (рис. 2).

Как показывает зарубежная практика, одним из важных результатов предпроектного исследования является работа с населением. Проведение натурных обследований служит хорошим поводом для активизации участия населения в выработке градостроительной политики. К сожалению, во многих странах с высокой централизацией власти наблюдается негативная тенденция ограничения круга людей, участвующих в выработке градостроительной политики. Для экономии времени, средств и привлечения инвестиций работа ведется только с ключевыми фигурами делового мира и горсткой профессионалов.

## Градостроительный потенциал территории

**Экономический потенциал** определяется как возможная (потенциальная) прибыль от использования данного участка земли. В ходе подготовки планов освоения территории важно правильно оценить не только экономический, но и градостроительный ее потенциалы.

**Градостроительный потенциал** территории предлагается определять путем прогноза потребительской оценки участка, проведенной по пяти направлениям комплекса градостроительных задач.

В ходе предпроектного анализа необходимо выявить проблемы и определить задачи градостроительного проектирования по следующим пяти разделам:



- экологические качества жилого фонда и городского ландшафта;
- состояние инженерно-транспортной инфраструктуры и системы общественного обслуживания (анализ существующего положения по отраслям городского хозяйства и сравнение с действующими нормативами, в том числе: обеспеченность учреждениями социальной сферы и зелеными насаждениями, состояние жило-

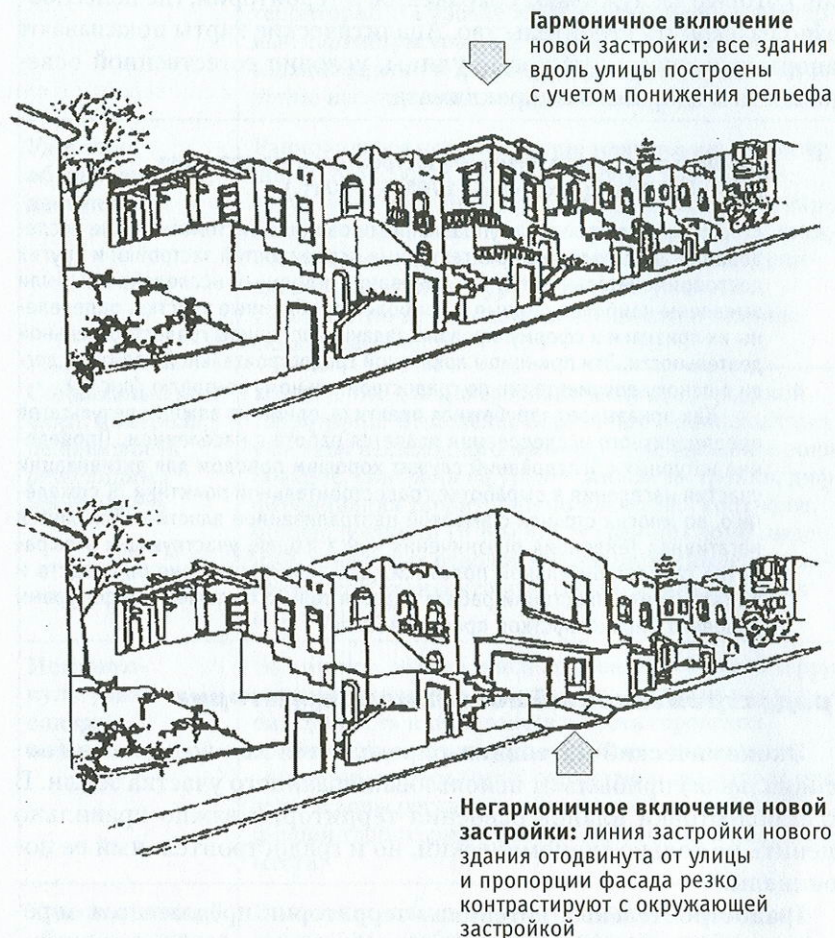


Рис. 2. Методические рекомендации: новые здания не должны нарушать сложившуюся топографию городского ландшафта. Проектные рекомендации для жителей. Сан-Франциско, Департамент городского планирования, 1989

го фонда, транспортной инфраструктуры, инженерных коммуникаций и т.п.);

- характер собственности на землю и недвижимость, безопасность и престижность территории;
- историко-культурная ценность городской среды и привлекательность окружения;
- особенности зрительного восприятия и образные характеристики городской среды.

В качестве потребителя принимаются различные субъекты градостроительной деятельности: различные группы населения, коммерческие структуры, муниципальные органы самоуправления и т.п.

### 1.3. Стратегия реализации

Стратегия реализации градостроительной программы представляет собой план основных мероприятий, ресурсы и ограничения, которыми можно управлять ради достижения целей градостроительной политики.

Цели градостроительной политики являются следствием выявленных проблем. Проблемы возникают при сравнении прогноза развития территории с идеальной моделью — ее «образом-идеалом».

Для современной градостроительной культуры идеальным состоянием города является **модель устойчивого развития**. Вот некоторые признаки этого идеала и проблемы, которые необходимо решать для его достижения:

- **восстановление природного комплекса**, оздоровление окружающей среды, отказ от строительства на участках зеленых насаждений и на новых территориях;
- **приоритет общественного транспорта и велосипеда** над индивидуальным транспортом, **а велосипеда над автомобилем**, внедрение энергосберегающих технологий в коммунальное хозяйство;
- **воссоздание социально-психологического климата доброжелательного соседства**;
- **реабилитация сложившейся застройки** ради формирования разнообразной городской среды, максимальное **использование контекста**, повышенное внимание к индивидуальным особенностям участка и архитектуре окружающей застройки;
- разработка специальных программ, стимулирующих **участие населения** в решении проблем городского развития.

Определив конкретные задачи, решение которых приближает нас к идеалу, необходимо обеспечить наращивание сил и ресурсов



по наиболее важным, стратегическим направлениям. Для этого рассмотрим методы социальной и коммерческой адаптации основных направлений градостроительной политики.

**Социальная адаптация** означает согласование градостроительной политики с государственными, общественными и частными интересами, а также формирование ее общественной поддержки.

**Коммерческая адаптация** градостроительной политики предусматривает формирование условий для градостроительного маркетинга, создание нормативно-правовой базы взаимодействия с владельцами собственности, инвесторами, застройщиками.

### **Социальная адаптация программы развития**

Реализация крупных градостроительных проектов всегда связана со сложной системой согласования как с органами государственного надзора, так и с местным населением. Для того, чтобы местные жители стали союзниками в борьбе за скорейшую реализацию социально значимых проектов, необходимо организовать их широкое участие в разработке и реализации градостроительных программ. Однако стратегические цели не всегда удается быстро реализовать на практике. Любой градостроительный проект обычно вызывает неоднозначные оценки. Существуют следующие категории оппонентов: жители, владельцы недвижимости; соседи по участку и микрорайону; владельцы приватизированных учреждений и предприятий; частные лица и общественные организации, выступающие против всякого развития. В ходе разработки стратегических планов необходимо учесть их интересы и включить в процесс необходимых перемен.

#### **Закон г. Москвы (от 9 декабря 1998 г. № 28) «О градостроительном зонировании территории города Москвы»**

(с изменениями от 1 декабря 1999 г.). Статья 15. Обязательные требования к разработке документации по градостроительному зонированию

«Документация по градостроительному зонированию до ее утверждения подлежит:

— публикации и общественному обсуждению с участием жителей Москвы и иных заинтересованных лиц в составе градостроительных планов развития территориальных единиц города Москвы в соответствии с законодательством;

— государственной экологической экспертизе;

— согласованию со специально уполномоченными государственными органами по охране окружающей природной среды, по охране и использованию памятников истории и культуры, по земельным отношениям.

Выполнение указанных требований обеспечивают заказчик и разработчик документации по градостроительному зонированию».

В Италии, Норвегии, Англии в городском самоуправлении разработаны хорошо оправдавшие себя методы участия населения в процессе планирования. Помимо Городских советов в этих странах принято иметь еще Местные исполнительные советы (члены которых входят и в городской совет). Решение Центрального совета передается в Местный совет для обсуждения, часто публичного, и только после этого принимается к исполнению. Такая система вот уже более 25 лет обеспечивает высокую эффективность реализации сложных градостроительных программ, таких, например, как создание пешеходных зон в центральных районах Стокгольма, Копенгагена, Болоньи.

На основе обобщения зарубежного опыта по реализации сложных градостроительных проектов различные авторы выделяют от 5 до 12 стадий в реализации проекта — от замысла до управления функционированием. На основе этих стадий можно проследить различные формы участия общественности и распределения риска между участниками проекта.

#### **Пример: проект реконструкции жилых домов силами жителей**

**Метод компенсационной реконструкции**, обоснованный Б.А. Портновым [26], состоит в том, что государство берет на себя расходы по модернизации инженерной инфраструктуры в районах исторически сложившейся (усадебной) застройки при условии реконструкции жилых домов силами жителей без привлечения дополнительных государственных (муниципальных) средств и ресурсов.

Большие объемы малоэтажного частного фонда в серединной зоне города делают весьма затруднительной коренную реконструкцию. С целью повышения интенсивности использования городской территории предлагаются следующие мероприятия:

- распределение всех земель в пределах городской черты между индивидуальными и коллективными собственниками и назначение дифференцированной платы за пользование землей с учетом ее реальной потребительской стоимости;
- установление предельно допустимых показателей использования территорий с учетом требований обеспечения комфорта жизнедеятельности (принцип минимальной достаточности городского пространства);
- ориентация на градостроительные программы, в которых централизованные инвестиции являются катализатором, а не движущей силой градостроительных преобразований (принцип приоритетности стимулирующих программ).

Положительным итогом систематической работы с населением можно считать достоверность и реализуемость планов, повышение индивидуальности застройки и привлечение частных инвестиций, в том числе и местных жителей [26].



## Рекомендации: основные этапы работы с населением

1. Первым шагом к реализации программы следует считать **определение участников проекта** или, другими словами, заинтересованных лиц, к которым в первую очередь относятся: местная администрация, деловая общественность, социальные группы населения, научные круги, средства массовой информации.

2. Далее потенциальных участников процесса необходимо собрать вместе и проинформировать. Скорее всего это приведет к распространению слухов и возникновению вопросов, что необходимо использовать для **расширения участия общественности**.

3. Первое собрание должно еще больше усилить интерес к проекту и расширить количество участников обсуждения среди местных жителей. Обнаружатся некоторые **неучтенные проблемы, местные особенности, сложившиеся предпочтения, проблемные ситуации**. Таким образом от людей и заинтересованных лиц может быть получена очень важная информация.

4. После того как будет достигнут определенный уровень заинтересованности, необходимо **создать эффективную организационную структуру**. Задача состоит в том, чтобы объединить как можно больше участников и превратить энергию их идей в энергию действия. Здесь необходимо оценить и задействовать финансовые и людские ресурсы. Следует отобрать административную группу, включающую, как минимум, следующих людей: директора программы, отвечающего за планирование и администрирование; консультантов-экспертов, отвечающих за различные разделы проекта; аналитическую группу (группу по проведению опросов и исследований). Необходимо наладить прочные связи со средствами массовой информации, городскими властями и деловыми кругами.

5. **Постановка целей, уточнение направленности проекта** сплачивают и образуют участников, способствуют кристаллизации замысла и обретению проектом своей общественной значимости, создают основу для проведения исследований, определяют направленность в выборе вариантов.

6. **Опросы и исследования** делятся на две принципиальные группы: общие и детальные. К исследованиям общего типа относятся анализ рентабельности использования земли, состояние фонда, экономики, а также подготовка опорного плана. Детальные исследования включают такие отраслевые проблемы как организация транспорта, автостоянок, доставка грузов, инженерное обеспечение. При организации исследований целесообразно выделить людей, координирующих работу (ставящих задачу и интерпретирующих результат), и непосредственных организаторов и участников опросов (ведущих наблюдения и собирающих анкеты). К первой группе относятся профессионалы-социологи и архитекторы, ко второй — добровольцы из общественности и привлеченные люди (студенты, учащиеся, пенсионеры). Организация исследований призвана не только собирать информацию, но и давать рекомендации, вырабатывать критерии будущих решений. Анализ информации может проходить в форме открытых заседаний рабочих групп, в ходе которых определяются пути достижения общественных целей. Чем больше информации от-

крыто для населения на ранних стадиях проектирования, тем большую поддержку можно получить в ходе реализации проекта.

7. **Постановка задач** (выявление ограничений), в отличие от общих целей, представляет собой **синтез рекомендаций и предложений**, полученных на основе исследований. Они объединяются в сводный список и образуют план действий. Эти задачи следует обозначить как можно определеннее и выстроить в общее расписание с точными датами и количественными показателями. Полученный список служит официальным документом, отражающим социальные потребности населения конкретной территории, на удовлетворение которых направлен проект.

8. **Выработка концепций и планов**, разрешение противоречивых задач происходят на основе консультаций со специалистами-градостроителями. Оценка альтернатив, различных моделей использования земли, образных предпочтений, организации обслуживания также должна привлечь общественное внимание. Общественные обсуждения и слушания призваны сформировать единую концепцию градостроительного подхода. Полученные предложения в виде градостроительного задания передают на рассмотрение местной администрации (муниципалитету). Обычно этому предшествует серия публичных обсуждений. Идеи, замечания, предложения принимаются от всех соседей по микрорайону. На этой стадии крайне важно заручиться общественной поддержкой проекта. Для того, чтобы гарантировать высокую эффективность этих общественных мероприятий, необходимо позаботиться о рекламе, подключить средства массовой информации.

9. После утверждения градостроительного задания или концепции происходит предварительное резервирование участка и начинается **стадия архитектурного проектирования**. Успешная реализация долгосрочных проектов зависит от тщательного контроля за ходом их выполнения, анализа отклонений и новых условий. Об изменении сроков и отдельных составляющих проекта необходимо информировать участников процесса, чтобы согласовать их с реальными потребностями людей.

Рекомендуется заранее подбирать информацию и людей для защиты проекта. На предпроектных стадиях **следует задействовать все возможные формы обсуждения с населением с тем, чтобы избежать противоречивых действий на более важных этапах**. Чем меньше информационное время, тем более тщательным должен быть отбор передаваемой информации. Отбор производится в сторону сокращения количества направлений и разделов и упрощения содержания [41].

## Коммерческая адаптация программы развития

Начальный этап градостроительного планирования включает в себя определение экономической стратегии. Источником финансирования могут выступать централизованные (федеральные) ресурсы, местный (городской) бюджет и частные инвестиции.

В сфере инвестиционной политики для решения жилищной проблемы необходимы льготные условия ипотечного кредитования,



создание целевых фондов для аккумуляции вкладов населения, выпуск необлагаемых налогом инвестиционных жилищных облигаций.

В условиях дефицита городского бюджета основной формой финансирования градостроительных программ становится продажа недвижимости и прав застройки участков земли — «градостроительный маркетинг».

**Градостроительный маркетинг** участков земли, недвижимости, объектов городского хозяйства направлен на формирование ответной реакции со стороны покупателей или продавцов, соседей и общественности. Этого можно добиваться напрямую (путем рекламы и работы с целевыми группами покупателей), либо косвенными способами — созданием благоприятных условий для деятельности (например, развитием инженерно-транспортной инфраструктуры или созданием Зон приоритетного развития).

Приведенная ниже сводная табл. 3 разработки коммерческой части градостроительной программы составлена на основе обобщения отечественного и зарубежного опыта создания градостроительных программ.

**Таблица 3. Этапы разработки коммерческой части программы градостроительного развития жилой застройки**

Планировочная стадия	Цели и задачи
Исследование тенденций и перспектив развития города (стратегия макроуровня)	Внешний аудит
Предпроектный анализ жилого района	Внутренний аудит
Выявление целевых групп потребителей и их запросов	Определение спроса
Согласование и увязка запросов целевых групп и возможностей рынка	Баланс спроса и предложения
Адаптация концептуальных предложений в соответствии с запросами конкретных потребителей для участков первой очереди	Определение предложения (уточнение товарных качеств предлагаемых к продаже объектов)
Общественное обсуждение проекта Плана развития	Начало продвижения
Образование команд участников из заинтересованных лиц по каждой планировочной единице структурного плана	Работа с частными инвесторами
Начало освоения участков первой очереди	Формирование партнерских отношений между населением и частным сектором

Эффективность градостроительного маркетинга определяется совокупностью организационных, пространственных и финансовых факторов:

- организационно-правовое обеспечение градостроительных программ (согласованная градостроительная политика, утвержденное правовое зонирование и действующая утвержденная нормативно-правовая база);
- наличие пространственных резервов и проектных проработок свободных участков, пригодных для строительства и реконструкции;
- создание условий для получения застройщиками кредита и помощь в организации внебюджетных форм финансирования.

Согласно опыту программ городского обновления Голландии, подготовка к маркетингу включает четыре основных этапа:

- 1) анализ рынка;
- 2) определение товарных качеств участка города или района;
- 3) уточнение градостроительной политики, определение стратегических целей и задач;
- 4) разработка инструментария для реализации политики.

Следует иметь в виду, что из-за уникальности «градостроительного товара» редко удается придерживаться одной и той же последовательности на практике, а также, что в ходе решения задач очередного уровня уточняются не только условия для последующего шага, но часто вносятся уточнения и переосмысливаются предыдущие этапы. Решения промежуточных этапов никогда нельзя считать окончательными.

Процесс выработки решения обычно носит возвратно-поступательный характер и повторяется до тех пор, пока не будет найден компромисс между целями градостроительной политики и фактическими операционными возможностями.

В целом **стратегия градостроительного маркетинга** будет зависеть от того, кто будет выполнять роль заказчика и каковы цели градостроительной политики:

- привлечение инвесторов;
- привлечение клиентов (покупателей);
- повышение качества городской среды;
- улучшение инфраструктуры обслуживания и др.

**Маркетинговое исследование территории** включает анализ рынка, внутренний и внешний аудит: сравнение качества жилого фонда с потребностями рынка с целью выработки строительной и риэлтерской стратегий. Определяется рыночный потенциал конк-



ретной территории, конкурентоспособность участка в ряду аналогичных объектов, конъюнктура потенциальных клиентов-покупателей. В соответствии с этим ставятся задачи по совершенствованию товарных характеристик градостроительного объекта.

Участок городской территории оценивается как товар в системе товарных ценностей, т.е. происходит оценка с позиции конкурентоспособности, сегодняшней и перспективной, в сравнении с другими аналогичными товарами.

По сравнению с организацией рынка других товаров территориальный маркетинг включает продажу не только сопутствующей функциональной инфраструктуры, но и, в ряде случаев, истории или перспективы города в целом, образа места. Предпроектные исследования в условиях рыночной экономики направлены на выявление характера потребления и перспективы участия в рынке.

**Аудит рынка земли** состоит в изучении потребительских качеств городской среды и сегментации градостроительного рынка. Результатом аудита является более точное представление о потенциале территории, а также о задачах, которые необходимо решить, чтобы привлечь покупателей. В результате уточняются приоритеты, выявляются **целевые группы потенциальных клиентов**, а также соответствие «товара» потребностям рынка — то, что называется оценкой потребительских качеств товара.

Несмотря на предпринимавшиеся ранее попытки выработки единой рыночной стратегии для общественных институтов, предложить общий рецепт хорошего маркетинга не представляется возможным. Опыт показывает, что рыночная стратегия определяется только на основе градостроительных особенностей конкретной территории.

Как было показано выше, рыночная стратегия может быть ориентирована на следующие цели: сохранение существующего объема услуг, расширение рынка, объединение и т.п. Вполне очевидно, что цели градостроительного маркетинга будут намного разнообразнее и ориентированы на более длительные сроки и труднее в измерениях. Не исключая применения приемов маркетинга к градостроительным объектам, это означает, что **центральной проблемой градостроительного маркетинга является определение стратегических целей.**

**Территориальный маркетинг** отличается от маркетинга других товаров следующими факторами:

- функционально-пространственными особенностями недвижимости;
- характером и средствами продвижения товара;

- организационными мероприятиями;
- финансовыми мерами.

Результативность территориального маркетинга во многом определяется выбором и применением правильной комбинации из вышеперечисленных мероприятий.

Схематичная последовательность проведения градостроительного маркетинга приведена на *рис. 3*. С каждым новым циклом каждая из ступеней приобретает все больше и больше деталей и становится более конкретной (операционной).

- Первый этап — «выбор альтернативы» — состоит в определении градостроительной политики относительно конкретной территории. Вначале это может быть просто идея или концепция, которая в дальнейшем (при повторном прохождении) может быть дополнена детальным анализом (SWOP) и перечнем проблем и задач. Более детальный план для первого этапа состоит в постановке проблемы и определении целевых показателей. Результатом этого этапа является «план», который при первом прохождении цикла может быть просто листком бумаги с перечислением необходимых шагов.
- Второй этап — планирование и выявление потенциальных участников — продавцов, покупателей, инвесторов и всех заинтересованных сторон. Далее следует организационная работа — выявление интересов сторон.
- Третий этап состоит в согласовании плана финансирования на основе баланса интересов. Если финансовой поддержкой заручиться не удастся, то следует начинать сначала — с поиска новых альтернатив.



Рис. 3. Основные фазы процесса градостроительного маркетинга



- Четвертый этап — анализ рентабельности плана и его соответствия стратегическим целям. На этой стадии складываются условия для партнерства с другими частными и общественными организациями.
- Пятый этап — реализация замыслов. В результате первого прохождения цикла реализацией может быть открытие финансирования для разработки градостроительной программы или ее части. В конце процесса планирования реализацией будет начало фактического строительства.

Согласно теории маркетинга после определения целей и стратегической политики следует разработать целевые программы и «коммерческие мероприятия». В результате многолетних споров специалисты пришли к выводу о том, что невозможно точно определить фазу градостроительного развития и дать однозначные рекомендации по стратегии маркетинга. В связи с этим реальные мероприятия градостроительного маркетинга должны уточняться на этапе реализации концепции.

Роль Планов градостроительного развития в инвестиционном процессе состоит в том, они фактически являются основой образного представления о перспективах развития объекта. В то же время в процессе планирования создается возможность взаимного сближения градостроительных требований к застройке и запросов различных физических и юридических лиц.

- ◆ **Градостроительный маркетинг как метод реализации градостроительных программ может стать существенным источником финансирования только в центральных районах города, а на периферии и в небольших городах приоритет имеют комплексные инвестиционные программы, объединяющие ресурсы федерального и местного бюджетов, средства частных и корпоративных инвесторов.**

#### **Программа обновления г. Хоогевена, Дания, 1988 г. (население около 50 000 чел.)**

Процесс разработки коммерческой части программы градостроительной ревитализации проходил в соответствии со схемой и включал нижеследующие этапы.

1. Анализ сильных и слабых сторон, перспектив и тенденций развития города. В результате оценки основных функциональных подсистем города для каждой функциональной группы (жилище, торговля, бизнес и т.п.) был определен *свой рынок* реальных и потенциальных пользователей, выделены целевые группы клиентов.

2. Опрос общественного мнения и интервью с представителями целевых групп потребителей, уточнение аналитической оценки (swot), составление перечня первоочередных проблем.

3. Составление проекта программы градостроительного развития, выделение участков первой очереди, предварительные консультации с возможными участниками ревитализации территории. Обсуждение типа *Деловая игра*, общественное обсуждение проекта структурного плана, уточнение первоначального проекта структурного плана ревитализации территории.

#### **Структурный план г. Гронингена (Нидерланды), 1988 г.**

Структурный план г. Гронингена был разработан при помощи привлечения нескольких высокооплачиваемых консультантов и включил в себя несвойственные этому документу архитектурные предложения, в том числе по развитию офисов рядом с новым транспортным пересадочным узлом. Наглядные иллюстрации привлекли значительное общественное внимание. Особый интерес вызвали противоречивые предложения по многоэтажному жилищному строительству на искусственном острове. Общественные дискуссии, возникшие в средствах массовой информации и в деловых кругах, способствовали налаживанию делового партнерства и уточнению градостроительной политики. В результате привлечения общественного внимания появились частные инициативы и инвестиции, способствующие ревитализации г. Гронингена, а заодно и соседних территорий.

## **1.4. Программа градостроительного развития территории**

Основные приоритеты градостроительной политики в нашей стране, начиная с середины прошлого века, были сосредоточены вокруг трех основных тем: **оздоровление жилой среды, социальное переустройство жилой среды, оптимизация облика жилой застройки**. Шестидесятые годы XX в. связаны с идеей футуристических проектов, а семидесятые — с «бумажной» архитектурой. В восьмидесятых годах в профессиональном сознании доминировали идеи «гуманизации» городской среды, нейтрализации негативных последствий урбанизации. Начиная с 1970 гг. экологические и социальные проблемы городской среды были детально изучены и стали широко внедряться в практику городского регулирования многих городов за рубежом. В 1990 гг. **идея «устойчивого развития»** вошла в Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие директивные документы<sup>1</sup>.

В Градостроительном кодексе РФ (1998 г.) указаны два типа градостроительных документов: *планировочные* документы, которые

<sup>1</sup> Устойчивое развитие города Москвы — «развитие города при осуществлении градостроительной деятельности в целях обеспечения градостроительными средствами благоприятных условий проживания населения, в том числе ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений». Статья 15 [8].



являются результатом проектирования, и *градорегулирующие* документы, определяющие порядок землепользования и застройки. Однако на практике выделяется еще одна разновидность проектной продукции градостроителей — *программный документ (программа развития территории)*.

Программный документ градостроительного развития определяет основные направления градостроительной политики, цели и сроки преобразования территории, ресурсы и механизмы реализации. На уровне стратегического планирования программа подкрепляется схемой развития территории. На уровне оперативного планирования вырабатывается целевая программа развития территорий, сопровождаемая схематичным планом.

**Целевая программа в градостроительстве** — это система локальных мероприятий, объединенных общей целью и механизмом финансирования. Целевая программа служит заданием для разработки градостроительной концепции. Формирование программы развития должно быть основано на детальных предпроектных исследованиях, цель которых состоит не только в том, чтобы выявить особенности застройки, но и начать работать с местным населением. Таким образом целевые программы являются оперативным планом развития локальной городской территории.

Жилую застройку необходимо рассматривать как общественно-частное предприятие с учетом взаимодействия многих участников: жителей, заказчиков, инвестиционно-строительных компаний, строителей, риэлтеров, финансовых институтов, местной администрации и др.

Традиционное (социалистическое) и рыночное проектирование отличаются не только участниками, но и очередностью этапов. При рыночной экономике возрастают и количество участников, и неопределенность финансирования. Если одновременно с этим не упростить процедуру согласований, принятую при централизованном планировании, то коммерческий риск при строительной деятельности превысит рентабельность и инвестиции могут быть потеряны.

#### **Программа волновой реконструкции жилой застройки в районе Фили-Давыдково, г. Москва<sup>1</sup>**

Разработка программы волновой реконструкции «Тарутино» (проект 1992 г., реализация первой очереди до 2000 г.) включала нижеследующие этапы.

<sup>1</sup> Разработка проекта детальной планировки кварталов 53, 58, 59, 61, 61а, 68, 69, 70, 71 в муниципальном районе Фили-Давыдково Западного административного округа г. Москвы. Творческая мастерская «Запад Москвы» при НИИПИ генплана г. Москвы (1992 г.).

**Предпроектная стадия:** формирование инициативной группы населения «Тарутино», определение стратегических целей и задач, поиск коммерческих посредников и потенциальных инвесторов.

**Градостроительное решение:** разработка градостроительного задания, анализ социального заказа и градостроительных предпосылок развития, формирование концепции архитектурно-планировочного решения, разработка градостроительных предложений; выделение градостроительных резервов и участков первой очереди; модульное расчленение территории, разработка и оценка альтернативных вариантов «волновой реконструкции»; проект детальной планировки; эскизы отвода земли для участков первой очереди.

**Реализация:** утверждение Постановления Правительства Москвы, назначение ответственного заказчика-застройщика, создание штаба застройки для координации строительной программы с интересами населения, строительство на резервных территориях, переселение жителей в новые дома, снос освободившихся зданий, начало волнового процесса реконструкции. Необходимый объем муниципального жилого фонда определялся исходя из площадей сносимого жилого фонда с коэффициентом 1,5.

Градостроительная деятельность по развитию территории включает три последовательных этапа, и на каждом из них требуется разработка специфических градостроительных материалов и документов (см. табл. 4).

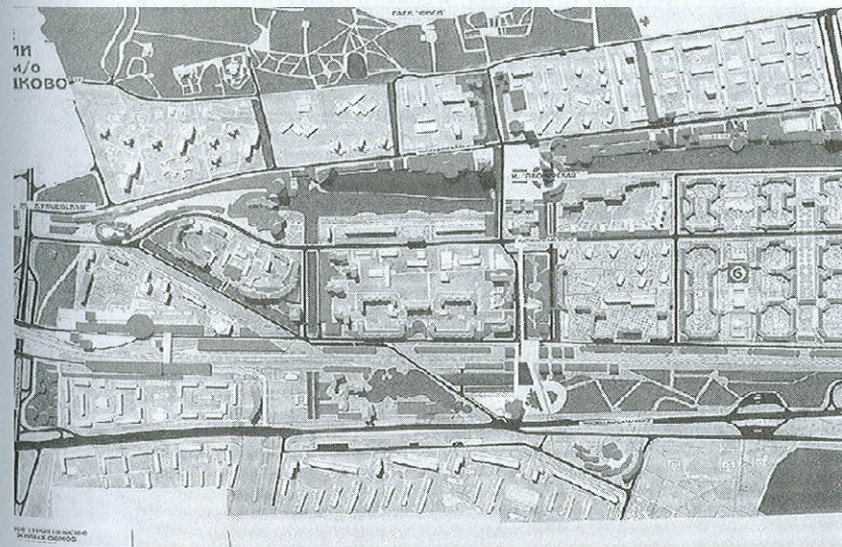


Рис. 4. Макет реконструкции жилой застройки района Фили-Давыдково (г. Москва). Проектное бюро «Запад Москвы», 1992 г.



Таблица 4. Градостроительные документы нового типа

Этапы градостроительной деятельности по преобразованию жилой застройки	Градостроительные документы
Градостроительная политика	Концепция и программа развития территории
Градостроительное проектирование	Планы градостроительного развития («физическое планирование»)
Градостроительное управление	Территориальные правила и нормы, карты, схемы, планы зонирования и районирования, рекомендации по проектированию и стандарты градорегулирования

Систематизацию проблем градостроительной деятельности на всех этапах необходимо проводить на общем методологическом основании, в роли которого предлагается использование пяти направлений градостроительной политики:

- ◆ природная среда и экология;
- ◆ функциональная инфраструктура и коммуникации;
- ◆ социально-пространственная организация;
- ◆ историко-культурная содержательность;
- ◆ художественный облик и образная выразительность.

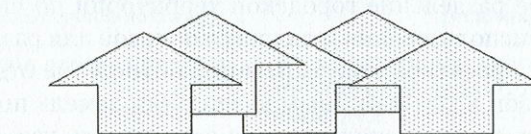
## 2.

# Градостроительное решение

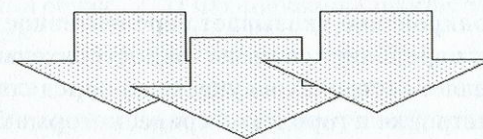
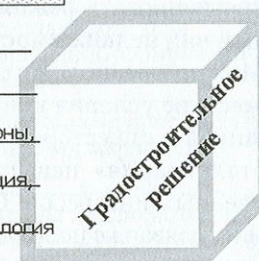
## Градостроительные проекты

Схемы и планы общественных центров, жилой и общественной застройки, зеленых насаждений, транспорта, инженерных коммуникаций, промышленных, производственных, складских коммунальных и других участков и территорий

Направления градостроительной политики



- Замысел и восприятие архитектурного облика городской среды
- Организация охраны и использования архитектурного и культурного наследия
- Организация пешеходных пространств (зоны, центры, маршруты, благоустройство)
- Функционально-планировочная организация, зонирование, связи
- Организация природного комплекса и экология



Градостроительный кадастр, регламенты использования территории, рекомендации

## Правовое зонирование



Градостроительный проект призван объединить различные отраслевые проработки на основе общего видения облика города. Для регулирования застройки частными застройщиками и внебюджетного строительства вместо генеральных планов принято разрабатывать Схемы, или Планы, градостроительного развития — **градостроительные документы, адаптированные для работы городской администрации с индивидуальными застройщиками и инвесторами.** Основным содержанием планов является структурная модель и правовое (ордерное) зонирование территории, представленное на стратегическом и локальном уровнях.

## 2.1. Ордерное зонирование территории

Градостроительное зонирование определяет функционально-пространственное разделение городской территории по виду преимущественного использования и является основой для разработки более подробной проектной документации, а отнесение отдельных частей зон и подзон к тем или иным категориям земель позволяет конкретизировать режим использования этих земель как **определенный вид недвижимости.**

Можно предположить, что отсутствие зонирования создает менее жесткие условия контроля, и поэтому должно привлекать застройщиков и инвесторов. На практике эту гибкость используют для «проталкивания» невыгодных городу проектов в нарушение общественных интересов. Оптимизация градостроительного регулирования связана с использованием организационно-правового зонирования территории.

**Правовое зонирование указывает перспективное использование территории, определяет режимы градостроительной деятельности, подразделяет застройку на участки и определяет основные требования к застройке и городской среде, которые будут применяться при согласовании и утверждении проектов.** В развитие практики правового зонирования, «устанавливающего права использования недвижимости», планы градостроительного развития включают структурно-планировочные модели городской территории и перспективные градостроительные проработки. Так же как ордерные конструкции классической архитектуры строятся на основе внутреннего порядка, системы правил и законов, так и при ордерном зонировании территории строительство осуществляется на основе нормативно-правовой базы, согласованной в ходе подготовки градостроительной концепции.

Каждому уровню территориального планирования соответствует свой масштаб документации.

## Схемы градостроительного развития

Стратегические направления функционально-планировочной организации для города в целом или для крупных жилых районов предлагается определять при помощи **Схемы основных направлений градостроительного развития,** разработанной на основе политической доктрины. Схема определяет планировочные принципы для всех **структурных элементов территории.**

Подходом к решению задач градостроительной политики является *планировочный принцип (табл. 5).*

Таблица 5. Основные градостроительные задачи

Основные направления градостроительной политики	Основные задачи градостроительного решения
Экология и охрана природы	Организация природного комплекса и уточнение санитарно-гигиенических требований
Функциональное удобство, обеспеченность и доступность	Функционально-планировочная организация территории, зонирование, связи, коммуникации
Социальный комфорт, принадлежность и безопасность	Организация пешеходных пространств (зон, улиц, площадей), маршрутов, открытых площадок
Историко-культурная ценность и содержательность	Организация охраны и использования архитектурного и культурного наследия
Художественный облик городской среды	Формирование архитектурного облика городской среды

В качестве итогового документа по разработке градостроительной концепции административного округа опубликованию подлежит только один чертеж — Схема градостроительного развития (М 1:10 000). Для удобства использования отдельные фрагменты чертежа могут быть показаны в более крупном масштабе (1:5 000, 1:2 000). В этом случае, согласно опыту планирования в Великобритании, территория фрагмента на общей схеме оставляется пустой, чтобы избежать разночтений и упростить практическое использование. Ни основная схема, ни поясняющие фрагменты не выпускаются на топографической подоснове для того, чтобы избежать излишней детализации, свойственной проектным стадиям градостроительного проектирования.



## Планы градостроительного развития

В целях управления градостроительным развитием в масштабе муниципального района или группы кварталов (отвода участков под строительство и контроля за использованием территории) предлагается разрабатывать Планы градостроительного развития (ПГР). В ходе проектирования *Планировочные принципы*, определенные в Схеме градостроительного развития, должны быть конкретизированы до архитектурных параметров застройки (см. п. 2.3.).

Планы градостроительного развития вырабатываются на основе предпроектных проработок — «Градостроительных концепций» (рис. 5).

**Как и теоретическая концепция, концепция градостроительного развития является формой развития гипотезы, т.е. предложением, требующего проверки и доказательства, обоснования.** Отличительной чертой концепции как программного документа является расширенное теоретическое обоснование градостроительной политики и высокая степень обобщенности проектного материала. Продлить жизнь градостроительной концепции можно при ее доработке и утверждении в качестве Плана градостроительного развития (ПГР).

ПГР включает карту (М 1:2 000) и сопровождается текстом положения, в котором указываются разрешенные виды использования участков территории и нормативные параметры застройки. Для удобства использования отдельные фрагменты чертежа могут быть показаны в более крупном масштабе (1:1 000, 1:500). На основе ПГР составляются индивидуальные градостроительные задания и определяются правила застройки и благоустройства территории муниципального района (локальный уровень).

Важная роль при этом отводится формированию и распространению образных представлений о том, как будет выглядеть застройка и чем будут заниматься люди на том или ином участке городской среды. Ориентация на конкретные целевые группы потребителей и иллюстративность должна найти отражение в структуре и составе программных градостроительных документов.

В целом, нет необходимости в детальном планировании архитектурных ансамблей, под которые еще нет ни заказчика, ни бюджета. На планах, схемах и картах следует показывать только предложения, касающиеся напрямую вопросов использования территории (границы зон, подзон, участков, объемно-планировочные ограничения, очередность освоения территории).

## Основные зоны

Учитывая международный опыт правового зонирования территории, а также практику разработки градостроительных концепций в Москве, ордерное зонирование селитебной территории предлагается осуществлять при помощи **основных и дополнительных зон**.

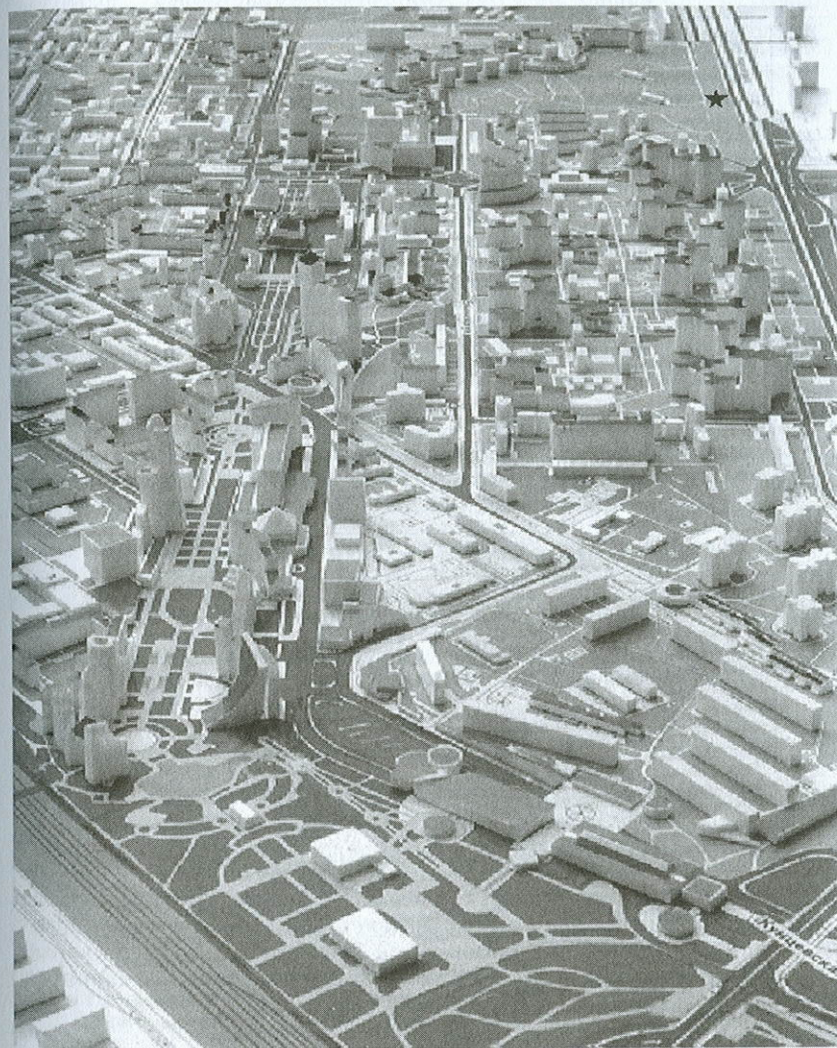


Рис. 5. Градостроительная концепция развития жилой застройки. Макет. Проектное бюро «Запад Москвы». 1994 г.



Основные зоны указывают разрешенные типы пользователей. Здесь же могут быть перечислены основные планировочные параметры разрешенных видов пользователей: отступ от «Красной» линии, плотность, этажность или высота.

Таблица 6. Основные и дополнительные зоны правового зонирования

<b>Основная зона (А): Общественная застройка</b>	
(А1)	Магазины розничной торговли, а также крупные универмаги и торговые базы, прачечные и химчистки не относятся к этому классу пользователей, так как их размещение связано с дополнительными разрешениями
(А2)	Присутственные места, юридические конторы, агентства, банки и другие учреждения, обслуживающие проходящих клиентов
(А3)	Предприятия и точки общественного питания, рестораны, закусочные
(А4)	Учреждения общественного обслуживания районного и городского значения, включая учебные и медицинские учреждения, церкви, театры, галереи, музеи, библиотеки
(А5)	Кинотеатры, концертные залы, игральные и танцевальные залы, плавательные бассейны, спортивные залы и ледовые арены, и все другие открытые и закрытые сооружения для отдыха и спорта городского значения (за исключением автодромов и стрельбищ)
<b>Основная зона (Б): Жилая застройка</b>	
(Б1)	Многоэтажные жилые дома
(Б2)	Учреждения культурно-бытового обслуживания, находящиеся в жилой среде: поликлиники, школы, детские сады, ПТУ, учебные центры
(Б3)	Гостиницы и общежития, дома с обслуживанием
(Б5)	Малоэтажные жилые дома
<b>Основная зона (В): административно-деловая и производственная</b>	
(В1)	Бизнес или производство, которое может находиться в пределах селитебной территории, не нарушая условий проживания. На практике к этим видам пользователей относятся административные здания, научные и исследовательские учреждения, предприятия легкой индустрии
(В2)	Любая промышленность общего типа, кроме бизнеса и специальных производств

См. продолжение

(В3-В7)	Различные классы промышленных предприятий, обычно не безвредные для окружающей среды, включающие опасные технологические процессы, которые в случае потери контроля могут привести к вредным выбросам в окружающую среду, в том числе: производство кирпича, химикатов, обработка металла и сырья животного происхождения. (По принятой в отечественных СНиПах классификации — это производства категории А,Б,В,Г и Д, включающие взрывоопасные и пожароопасные процессы)
(В8)	Склады и базы, предприятия оптовой торговли и хранения, открытые площадки
(В9)	Коммунально-складские зоны, автостоянки, гаражи и депо, предприятия химчистки и прачечные, автопредприятия, автозаправочные станции и парки такси, площадки для отстоя транспорта, открытые пространства
<b>Основная зона (Г): Охраняемые ландшафты</b>	
(Г1)	Памятники природы, зоны регулирования застройки вокруг них, природоохранные территории, парки
(Г2)	Памятники архитектуры и культуры, зоны регулирования застройки вокруг них
<b>Дополнительные зоны (№№). Примерный перечень</b>	
1.	<b>Многофункциональная зона городского значения</b> (рядом с остановками метро и пригородных поездов)
2.	<b>Коридоры пешеходных связей, бульваров и аллей</b> (обеспечивающих зеленую инфраструктуру жилой среды)
3.	<b>Участки освоения первой очереди</b> (резервы)
4.	<b>Зона сплошной реконструкции</b> (снос пятиэтажных домов и новое жилищное строительство)
5.	<b>Зона модернизации</b> (разрешена надстройка, пристройка, ремонт, выборочный снос, заполняющее строительство)
6.	<b>Зона реабилитации</b> (территории с хорошим жилым фондом, но плохим благоустройством)
7.	<b>Зона приоритетного развития</b> (территории, важные в стратегическом отношении, требующие первоочередного вмешательства)
8.	<b>Зона жесткого регулирования</b> (участки и здания, имеющие общегородское значение)
9.	<b>Неудобные территории</b> (зоны природных разрушений, территории требующие восстановления ландшафта и ограничений в использовании)
10.	<b>Территориальная единицы с особым статусом</b> (изменение недвижимости контролируется «агентом развития» с особыми полномочиями)



При разработке планов градостроительного развития важно указать не только принадлежность участка к той или иной зоне, но и точно определить, какое использование желательно, допустимо или возможно при определенных условиях.

В состав открытой документации входит таблица, регламентирующая размещение тех или иных объектов на территории:

- близкое соседство объектов желательно;
- взаимное размещение на соседних участках допустимо;
- соседство недопустимо;
- размещение требует индивидуального рассмотрения.

Фактически карта орденового зонирования указывает градостроительный режим для планировочных зон, пусковых комплексов и отдельных земельных владений. В разделе Функционально-планировочное решение Планов градостроительного развития следует обосновать основные требования к застройке и критерии качества городской среды, которые будут применяться при согласовании и утверждении проектов.

Эффективность «правового зонирования» зависит от его открытости, ясности и гибкости. Необходимо предусмотреть механизм пересмотра и корректировки планов, в особенности по отношению к крупным проектам. Например, нарушение застройщиком условий регулирования может быть согласовано после выплаты «компенсации за последствия для окружающей среды» (США) или «застроечного сбора» (Сингапур). Если намерения застройщиков оправданы появлением «новых обстоятельств» (как указано в Правительственных рекомендациях Великобритании) или «устареванием проектной документации» (как указано в поправке 19 Градостроительного кодекса Нидерландов), то ограничения могут быть пересмотрены, а заявленное строительство разрешено.

## 2.2. Система планов градостроительного развития. Опыт Великобритании<sup>1</sup>

Система градостроительного проектирования в Великобритании сохранялась без значительных изменений с 1947 г., когда она была введена в практику. В 1980 г. было принято решение об активизации развития городов с использованием частного капитала. В настоящее время градостроительное законодательство представлено Положением по планированию в городе и за городом (1971 г.) и последующими Актами и поправками. Наиболее важные из них — это

<sup>1</sup> Plaming Policy Guidance. Structure Plans and the Content of the Development Plans, 1990 [69].

циркуляр 22/80, снимающий градостроительный контроль с рабочего проектирования, циркуляр 1/85 об ограничении возможных дополнительных условий (ограничение долевого участия застройщиков); циркуляр 2/86 о более гибком планировании: «Планировочный контроль не предназначен для того, чтобы местные планировочные управления (АПУ) вмешивались в нормальное взаимодействие рыночных сил и чинили препятствия мелкому бизнесу». Там же отмечено, «что жилой дом можно использовать и для бизнеса в той мере, пока это не нарушает его жилые функции».

Система ориентирована на регулирование использования земли в интересах общества. Это эффективный инструмент для улучшения городской среды, для защиты памятников истории и природы, сохранения зеленых поясов вокруг городов.

Основное требование законодательства заключается в том, что на любое строительство необходимо получить планировочное разрешение (отвод). Рассмотрение заявок на отвод производится на основании Планов развития, в которых определена градостроительная стратегия для каждого участка городской территории. Начиная с 1986 г. проводится в жизнь идея «гибкого планирования», согласно которой планировочное разрешение (planning permission) — отвод участка земли — может предусматривать не один, а несколько видов использования.

Во Франции План землепользования (POS) представляет собой нормативный (обязательный) документ, построенный на основе орденового зонирования. В нем указываются плотность застройки и требования к развитию.

## Структурные планы (Structure plans)

Структурные планы подготавливаются государственными органами и требуют согласования с Министерством окружающей среды<sup>1</sup>, несущим основную ответственность за использование земли, расселение и строительство. Структурные планы устанавливают общие направления градостроительной политики на основании Схем районной планировки, утвержденных Государственным секретарем.

В настоящее время большинство Структурных планов представляют собой всесторонние и многоаспектные документы, что в свою очередь затрудняет их практическое использование и требует много времени и средств на подготовку. В связи с этим правительственным распоряжением от 1990 г. рекомендуется при пересмотре

<sup>1</sup> Department of the Environment.



и составлении новых Структурных планов обращать внимание на их краткость, направленность именно на ключевые вопросы использования территории, исключая те детали, которые более соответствуют уровню Локальных планов [67]. Другие разделы, не относящиеся напрямую к использованию земли, исключают из материалов Структурных планов, хотя ссылки на экономику, социальные и другие реферативные источники неизбежно присутствуют и оправданы. Структурный план состоит из текстовой части, графической схемы и пояснительной записки.

**Текстовая часть** включает около 10 основных разделов, в т.ч. Жилищное строительство (включая показатели по жилому фонду и обеспеченности по каждому району, а также ориентиры нового строительства). Требования к текстовой части состоят в согласованности различных направлений градостроительной политики между собой, ясности и взвешенности предложений. При расхождении текстовой части и схемы приоритет отдается тексту.

**Графическая часть** состоит из одной главной схемы и ряда поясняющих «окон», показывающих более крупно наиболее сложные фрагменты. Места расположения этих «окон» должны быть ясно обозначены на главной схеме белыми пятнами. Условные обозначения и названия должны присутствовать на каждом фрагменте. Эти предосторожности необходимы для избежания разночтений. Схема не может служить основанием для решения практических вопросов об отводе участков, поскольку она подготавливается не на топографической подоснове.

Текстовая и Графическая части сопровождаются пояснительной запиской и аннотацией. В пояснительной записке должно быть отмечено, как градостроительная политика соотносится с соседними территориями. К записке прилагаются заключения местных органов контроля и управления строительством, социальные соображения, обзор ресурсов, которые возможно будет привлечь для претворения в жизнь намеченных планов. Таким образом уже на уровне структурного плана закладываются условия для маркетинга и социальной адаптации программы градостроительного развития.

### **Локальные планы (Local plans)**

Локальные планы содержат детальное руководство относительно развития и застройки территории на ближайшие десять лет. Они обычно подготавливаются местными (окружными) властями и должны в целом соответствовать основным направлениям структурных планов на эти территории.

Локальные планы используются для практического руководства в повседневной практике, для решения вопросов, связанных с использованием территории и предоставлением отводов, для контроля над строительством. Поэтому они разрабатываются на топографической подоснове с точным указанием границ землевладения. Использование планов, не прошедших официального утверждения, не рекомендуется, так как неофициальные планы не имеют юридической силы и, как следствие, органам власти сложнее аргументировать свои решения при отводе участков или разборе апелляций.

Отсутствие согласованных и утвержденных планов затрудняет подготовку и реализацию проектов, так как инвесторы и местное население остаются в неведении о грядущих переменах.

Локальные планы должны четко показывать политику властей в области использования территории. **Они не должны включать вопросы, не связанные напрямую с планировкой.** План обычно подготавливается на весь административный округ, но в его составе могут быть дополнительные карты для центра или других важных участков. Также как и Структурные планы, Локальные планы состоят из текстовой и графической частей.

**Текстовая часть** должна кратко и четко обрисовывать градостроительную политику и предложения властей по развитию строительства и другим формам использования земли. Особое внимание обращается на все аспекты, связанные с выделением участков и определением условий, сопровождающих разрешение на отвод. Краткий и ясный текст предназначен также и для местных жителей, застройщиков и других лиц, участвующих в строительстве.

**Графическая часть** — это «карта предложений». Карта выполняется на выверенной подоснове в масштабе и с условными обозначениями. Она может состоять из двух или более листов и может быть снабжена «окнами», показывающими более крупно особо важные участки. Граница каждого «окна» должна быть четко обозначена на основных листах.

Там, где планируется освоение в несколько этапов, например жилищное строительство, на плане указывают приблизительные сроки освобождения определенной территории, а не лимит разрешений на указанный период. Это необходимо для того, чтобы обеспечить большую гибкость в принятии решений и сохранении резервов территорий на весь расчетный срок.

В Большом Лондоне и других крупных метрополиях Локальные планы постепенно вытесняются *Сводными планами развития* [71].

Сводный план развития включает как основные направления градостроительной политики, так и детальные предложения по использованию территории.



## **Сводные планы (Unitary Development Plans)**

Сводный план развития состоит из двух частей: часть первая включает основные положения Структурного плана, а часть вторая — разработку на уровне Локального плана. Таким образом удается в одном документе перейти от уровня стратегического планирования к уровню принятия решения об отводе земельных участков и началу архитектурного проектирования.

Сводные планы разрабатываются для всего города или его района, муниципального округа и служат важной составной частью системы градостроительного контроля, являются средством координации потребностей в строительстве, определяют развитие инфраструктуры и охрану памятников истории и культуры. Их положения не являются предписаниями, но должны создавать надежное основание для рациональных и взвешенных решений по вопросам отвода участков земли и другим планировочным предложениям и заявкам.

Для сокращения объемов представляемых материалов вопросы, не относящиеся напрямую к использованию земли, не должны включаться в Сводные планы. Вопросы финансовой поддержки, порядок согласования и реализации проектов допускается включать в состав пояснительной записки в качестве обоснования принятого решения или его условий [49].

### **Оптимизация документов: сокращение и упрощение**

До 1987 г. Планы градостроительного развития каждого графства в Великобритании согласовывались и утверждались Министерством окружающей среды, которое определяло объемы и порядок финансирования заложенных в них мероприятий. Каждый из 33 районов Большого Лондона самостоятельно разрабатывал план своей территории и непосредственно согласовывал его с Министерством окружающей среды, минуя какой-либо орган общегородского управления.

Направления градостроительной политики сопровождалась расчетами необходимых материально-технических ресурсов и финансовых средств, однако Руководство по планировочной политике 1987 г. содержит рекомендации по освобождению градостроительных планов от информации по смежным областям, выходящим за вопросы пространственного размещения объектов.

Большое внимание при разработке Планов градостроительного развития обращается на удобство их практического использования в качестве инструмента управления.

Проектную документацию целесообразно разрабатывать только если определены инвестор и заказчик на всю рассматриваемую территорию. Разработка проектов детальной планировки и застройки не целесообразна на стадии структурного планирования и имеет только рекомендательный характер на стадии Локальных планов, поскольку в ходе индивидуального освоения градостроительных модулей задание на проектирование будет изменено. За время реализации программа неизбежно корректируется в связи с изменением рыночной конъюнктуры спроса на жилье, технологии строительства, нормативно-правовой базы. Поэтому излишняя детализация может только усложнить процедуру согласования для будущих застройщиков.

Территория, определяемая Планом градостроительного развития, как правило, не бывает однородной по значению градостроительного потенциала и ряду местных условий. В этих случаях целесообразно бывает выделить в пределах Плана градостроительного развития подзоны с особыми планировочными условиями (дополнительные зоны). Например, санитарно-защитные зоны, территории с неблагоприятными экологическими условиями, территории, к которым предъявляются особые архитектурные требования (пограничные зоны, буферные зоны, фронт застройки), археологические участки и другие подзоны, возникающие как следствие наложения зон планировочных ограничений.

### **Пример: предпроектные проработки района Локмедоу, г. Мейдстоун, Великобритания (1990 г.)**

Район Локмедоу представляет собой неосвоенную территорию в центральной части города г. Мейдстоун (Великобритания). Материал подготовлен товариществом ГМВ (GMW Partnership, 1990) как конкурсное предложение на дальнейшую разработку генерального плана и проекта застройки. Содержание включает следующие разделы: исходные данные, предпроектные исследования, определение потенциала развития, предпосылки генерального плана. Рекомендации по архитектурному проектированию разработаны на системном изучении социальных и планировочных факторов, выявлении ключевых моментов, которые необходимо учитывать при оценке альтернативных проектных предложений.

На основании предпроектных исследований составлены отдельные иллюстративные ряды по трем уровням: силуэт крыши, стены фасадов, первые и цокольные этажи (уровень крыши). В результате собраны тематические решения, общие элементы, материалы, текстуры и цвета и т.п. для каждого из трех уровней. Помимо архитектуры зданий аналогичное исследование было проведено по «открытым пространствам» и «набережной».

На основе этих исследований выявлены материальные носители архитектурного образа района Мейдстоуна, а также создан справочный фонд для будущих решений.





Рис. 6 а. Трехмерное представление габаритной схемы застройки и пешеходной зоны кварталов района Локмедоу, г. Мейдстоун, Великобритания, 1990 г.

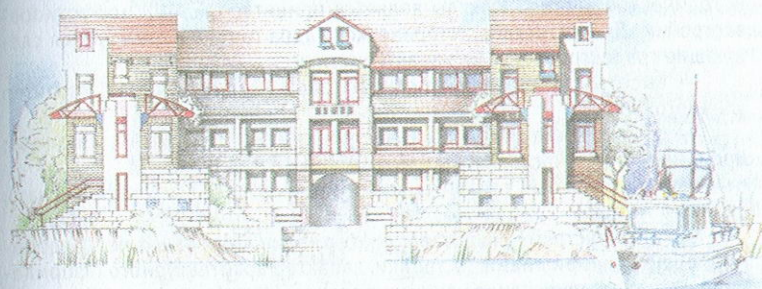


Рис. 6 в. Рекомендации по сохранению характерной архитектурной стилистики для новой застройки в сложившейся городской среде. Локмедоу, г. Мейдстоун, Великобритания, 1990 г.

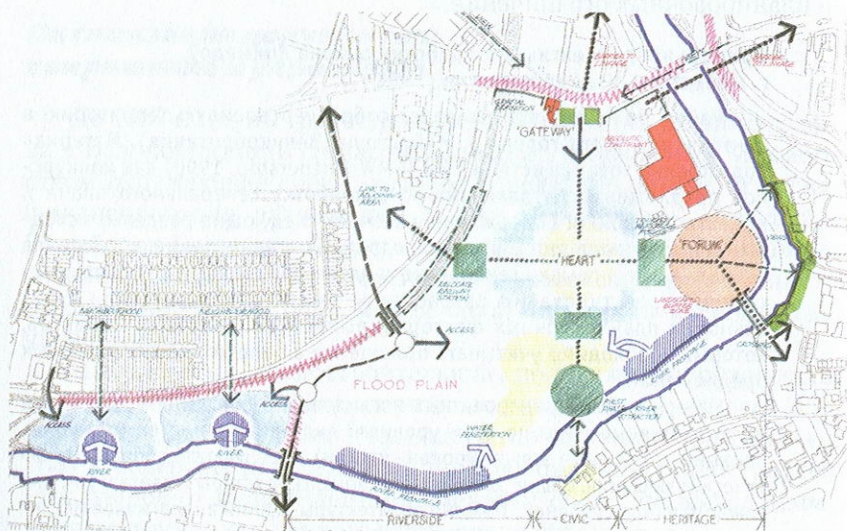


Рис. 6 б. Концепция развития района Локмедоу, г. Мейдстоун, Великобритания, 1990 г.



Рис. 6 г. Схема перспективного развития. Проект застройки района Локмедоу, г. Мейдстоун, Великобритания, 1990 г.



### 2.3. Регламент застройки

При индивидуальной застройке бывает важно, чтобы хотя бы основные здания были выполнены согласно общему градостроительному замыслу. Для этого используют «контрольные параметры» застройки (рис. 7) и «морфотипы» кварталов.

#### Пример: морфотипы застройки, г. Москва (МГСН 1.01-99) [24]

Важным инструментом регулирования строительной деятельности в исторической части г. Москвы является принятая система морфотипов<sup>1</sup> застройки. Для кварталов исторического ядра города нормируются следующие градостроительные характеристики:

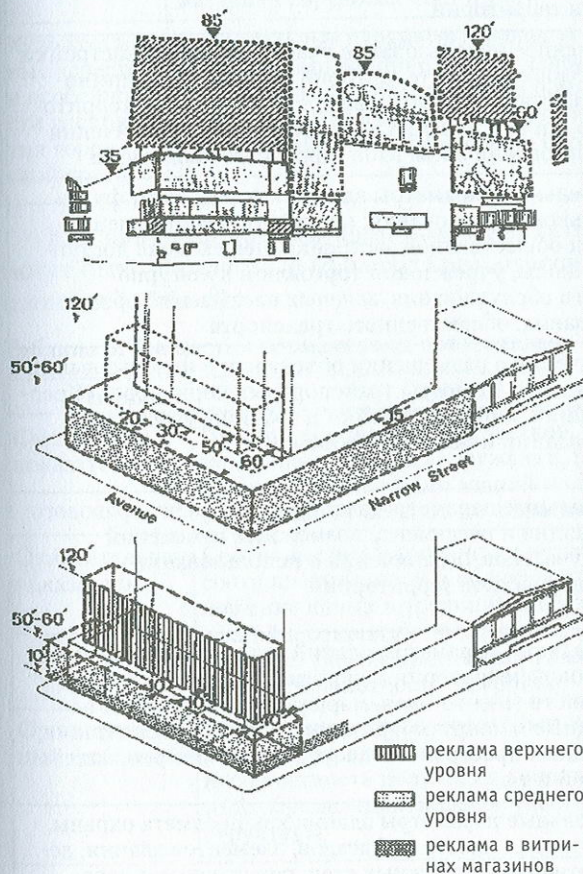
- высотность: средняя этажность застройки в квартале, характер уличного фронта;
- соотношение открытых и застроенных пространств в квартале: процент застроенности, плотность застройки;
- максимальные габариты зданий в квартале: высота (в этажах), длина (в метрах);
- линия застройки квартала: соотношение интервалов между домами и общей длиной линии застройки, характер архитектурного оформления интервала, ориентация уличных фасадов зданий относительно линии застройки;
- внутриквартальная планировка: устойчивая форма участков (дворов), наибольший размер стороны участка (двора).

Пространственные параметры (нормы) сродни архитектурным нормам и служат для оптимизации объемно-планировочного решения исходя из условий эксплуатации объекта. Пространственные параметры являются азбукой архитектурных решений и не нуждаются в комментариях в профессиональной среде. Однако при предоставлении проекта на суд общественности или различных инспекций пространственные параметры подвергаются критике и требуют своего обоснования. Обоснование пространственных параметров является важным результатом предпроектных исследований и проектирования (табл. 7).

◆ **Замыслы, сформированные на этапе градостроительной концепции, необходимо перевести на язык правил, рекомендаций и контрольных показателей (параметров).** Тогда еще на предпроектной стадии комиссия или главный архитектор смогут аргументировано дать оценку пригодности выдвигаемого проекта.

Одним из существенных отличий классического представления о градостроительной композиции от средового подхода к интерьеру города является проектирование общественных пространств в жилой застройке.

<sup>1</sup> *Морфотипы* (от греческого «морфи» — форма) — типы застройки, сложившиеся в период эволюционного развития города.



Градостроительный контроль за развитием площади Тайм-Сквер, г. Нью-Йорк, служит сохранению масштаба и индивидуальности площади и, в особенности, уникального характера освещения и ансамбля световой рекламы

Размещение световой рекламы подразделяется в зависимости от своего масштаба:

- реклама, расположенная в витринах магазинов и на нижних этажах зданий;
- реклама, расположенная на стенах зданий, формирующих линию застройки;
- реклама, расположенная на крыше, наиболее открытая для обзора с разных точек

Требования к отступам и высоте стен:

- на Бродвее и Седьмой авеню высота стен, выходящих на «Красную» линию должна быть не больше 15—18 м;
- на более узких улицах минимальный отступ от стены должен быть не менее 4,5 м;
- на Бродвее и Седьмой авеню минимальный отступ от стены должен быть не менее 15 м или не менее 18 м, если отступ центрального ризалита 9 м, кроме того разрешен отступ в 6 м, если высота второй ступени не больше 36 м и оформлена рекламными щитами

Требования к световой рекламе:

- дифференциация световых рекламных щитов в соответствии с местом расположения, величиной, яркостью и размерами

Рис. 7. Контрольные параметры городской среды. Район Тайм-Сквер, г. Нью-Йорк, США



Таблица 7. Регулируемые параметры застройки

Задачи градостроительного проекта	Архитектурные параметры застройки
Санитарная гигиена и микроклимат	Разрешенное использование (по степени загрязненности почвы, воды, воздуха), ориентация и инсоляция помещений, этажность и высота зданий, расстояния между корпусами, глубина подземной части здания, соотношение площади дорожного покрытия и застройки, процент озеленения территории
Сохранение природной среды и окружающего ландшафта	Разрешенное использование участка, границы застройки и природоохранных территорий и режимов, прерывистость застройки и непрерывности природных территорий (долин рек, зеленых массивов и др.), ограничения в использовании элементов городского ландшафта
Качество жилого фонда и системы общественного обслуживания	Строительные параметры здания как результат функционального зонирования; плотность и соотношение жилой и общественной застройки, пешеходная доступность школы, учреждений торговли и культурно-бытового обслуживания, зеленых насаждений общего пользования, общественного транспорта
Надежность инженерно-транспортной инфраструктуры	Ограничения в размещении объектов и в использовании территории, плотность транспортных коридоров, «Красные» линии, линии застройки и границы участков, высота зданий и полезный объем
Принадлежность недвижимости и парцелляция территории	Строительные параметры здания как элемент правового зонирования и регламента возможных изменений границ участков, ограничения в использовании соседних участков территории
Освоенность, содержательность, комфортность городской среды	Строительные параметры зданий исходя из назначения придомовой территории и окружающих пешеходных пространств (вид из окон, маршруты пешеходов и велосипедные маршруты), размеры, границы, ориентация пешеходных пространств: дворов, улиц, скверов, аллей, площадей и т.п.
Историко-культурная ценность зданий и участка	Строительные параметры здания как предмета охраны, архитектурная пластика фасадов, элементов здания, детали, материалы наружных стен, размещение и параметры ограждений участков
Историко-культурная ценность окружения	Строительные параметры здания как результат ландшафтно-визуального анализа, цветовое решение и световая среда, рекомендации по архитектурному решению исходя из значимости соседних объектов и соседства с городскими достопримечательностями

См. продолжение

Продолжение табл. 7

Задачи градостроительного проекта	Архитектурные параметры застройки
Художественные качества архитектурного объекта	Строительные параметры зданий как результат архитектурной композиции (масштабные соотношения высоты зданий, решение оконных и дверных проемов, углы здания, форма крыши, рисунок ограждений и переплетов, материал наружных стен и т.п.)
Художественные качества и особенности восприятия городской среды	Строительные параметры здания исходя из градостроительной композиции с учетом панорамного зонирования, ограничений на средства визуальной информации, композиционной связанности с городскими ориентирами, благоустройством пешеходных пространств

Как видно из предыдущего обзора, архитектурные параметры могут быть абсолютные (физические), относительные и организационные (табл. 8).

Таблица 8. Типология нормативных показателей

Название	Описание требований
Физические показатели	Границы зон и размеры участков, предельная этажность застройки и высота сооружений, расстояние между зданиями, ориентация зданий и открытых пространств, расстояние от корпуса до «Красной» линии застройки
Относительные показатели	Соотношение застроенной и незастроенной территорий, соотношение жилой и общественной функций, соотношение новых и традиционных элементов, масштаб зданий и открытых пространств, связанность, обеспеченность учреждениями социально-бытовой сферы, доступность, плотность застройки
Организационные требования	Разрешенные виды строительства и использования территории, ограничения на использование территории, необходимость получения дополнительных согласований, обременения, долевое участие в развитии инфраструктуры

В классической школе, например в Великобритании, подчеркивается значимость восприятия архитектуры и городского ландшафта. При средовом дизайне, лидерами которого являются архитекторы США, упор делается на социально-функциональные аспекты городской среды. Критериями оценки выступают отношения между зданиями (отношение высоты зданий к ширине улицы и к соседним



зданиям), отступы от «Красных» линий и др. Смысл всех этих характеристик — определение пространственных параметров «комнаты» в интерьере города.

В идеальном случае застройка должна отвечать и тем, и другим критериям. Однако даже если это удастся достичь, важнее бывает организовать внешнюю жилую среду.

Проектные рекомендации г. Портланд представляют собой пример объединения архитектурных и урбанистических (средовых) критериев. Вначале оценивается соответствие проекта градостроительным требованиям, далее проверяется его роль в формировании общественных пешеходных пространств и уже в конце проверяется соответствие архитектурных элементов здания соседним постройкам, а также качество архитектурной композиции.

Следует отметить, что Портланд демонстрирует скорее удачное исключение, чем правила, по которым развиваются другие американские города. В 98% случаев при выдаче разрешений на строительство экспертами оценивается только внешний вид сооружения: указываются предпочтительный «стиль» или детали.

#### Пример: параметры застройки г. Портланд, США

Главная цель регулирования состоит в «максимальном повышении плотности жилых образований при соблюдении общих правил удобства и доступности».

В разработанных рекомендациях по застройке г. Портланда из 26 нормативов по формированию застройки 14 относятся к пространственным параметрам и регламентируют размещение, размеры, пропорции, ориентацию зданий (см. Portland Zoning Code-1992).

1. **Разрешенный тип застройки:** много-, малоэтажный, для временного проживания, секционный или блокированный.

2. **Разрешенная плотность,** измеряемая количеством квартир на единицу территории. Такой расчет позволяет контролировать обеспеченность системами общественного обслуживания и коммерческими объектами при малоэтажной застройке. При многоэтажной застройке применяется показатель количества полезной площади на единицу территории. Если осваиваются сразу несколько участков, то разрешается использовать показатель средней плотности, позволяющий изменить нормативный показатель на одном или нескольких участках (Transfer of density floor area ratio).

3. **Размер участка (лота).** Минимальный размер лота для нового строительства устанавливается для того, чтобы гарантировать возможность выполнения остальных норм и требований. Разрезка земли на лоты разрешается при соблюдении минимально разрешенного размера частного владения, установленного для данной зоны заданной плотности.

4. **Высота застройки** регламентируется по соображениям единого масштаба застройки и обеспечения изолированности участков. Отдельно оговаривается высота надстроек, занимающих не более 10% крыши.

5. **Отступление застройки от «Красной» линии улицы (setbacks)** направлено на обеспечение освещенности и проветриваемости квартир, проезда специальной техники и пожарного разрыва между зданиями; единообразия застройки, а также размещения зданий в квартале; обеспечивает место для палисадника, предполагает гибкость в освоении участка.

6. **Разрешенная удельная площадь застройки** вместе с ограничением высоты и отступом от «Красной» линии обеспечивают масштабность застройки. Показатель удельной площади застройки гарантирует,

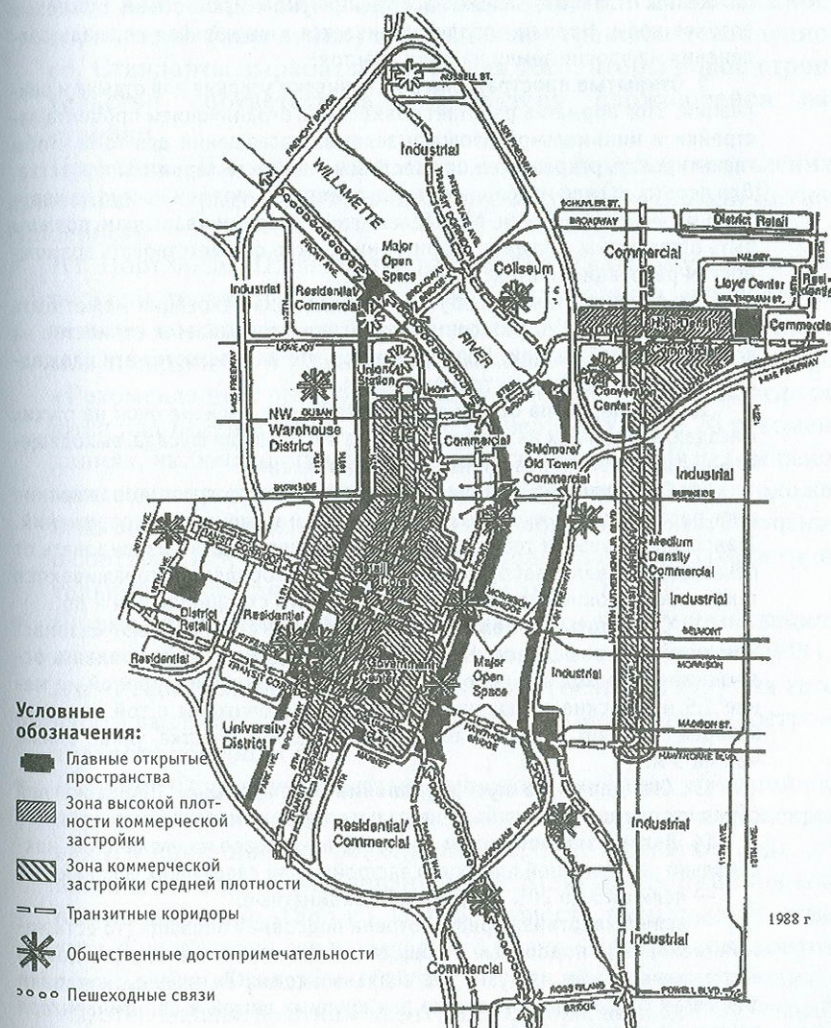


Рис. 8. Концептуальный план развития центральной части г. Портланд, США, 1988 г.



что более крупное здание не будет подавлять своими размерами соседние дома. Эта норма позволяет поддержать индивидуальность района.

7. **Длина здания** ограничивает фронт застройки, который может выходить на улицу. Длинные здания должны быть разорваны и выходить на улицу несколькими корпусами. Такое требование позволяет поддерживать масштаб и целостность застройки.

8. **Озелененные территории** (landscaped areas) улучшают микроклимат и оживляют городскую среду, разрушают однообразие замощенных поверхностей, обеспечивают дополнительную изоляцию от уличного движения. Полосы зеленых насаждений уменьшают объем дождевых потоков воды. Нормами предусматривается минимальная площадь озеленения на уровне земли на один участок.

9. **Открытые пространства** обеспечивают условия для отдыха и рекреации. Этот норматив работает совместно с ограничением процента застройки и минимальной площади зеленых насаждений для того, чтобы гарантировать рекреационное использование части территории участка. Для первых этажей необходимо предусматривать прямой доступ из квартиры на участок. Участки, принадлежащие соседним квартирам, должны быть отгорожены, мощение территории должно соответствовать возможностям рекреационного использования.

Для верхних этажей требуемая площадь для рекреации может быть обеспечена за счет балконов или террас и рассчитывается совместно на все этажи одной секции. Предполагается, что размещаются эти площадки со стороны двора или торцов здания.

10. **Стандарты на остекление** гарантируют наличие окон на глухих фасадах, выходящих на улицу. Не менее 8% площади фасада, выходящего на «Красную» линию, должны быть остеклены.

11. **Стандарты на заборы и ограды** предусматривают огораживание мест расположения мусорных контейнеров и инженерных сооружений. Трансформаторные и тепловые подстанции необходимо изолировать от пешеходов стенами, заборами или живыми изгородями. Огораживаются также места стоянок автомобилей, временного складирования и др.

12. **Стандарты на пешеходное движение** обеспечивают безопасное движение пешеходов. На участке необходимо предусматривать освещенные пешеходные дорожки с твердым покрытием шириной не менее 1,5 м. Детские площадки должны быть огорожены с той стороны, которая подходит к дороге, автостоянке, границе участка, улице ближе чем на 3 м.

13. **Стандарты на мусороудаление и вторсырье.** Площадка для сбора вторсырья должна быть не дальше мусорного контейнера.

14. **Льготы застройщикам** предоставляют право на увеличение максимально разрешенной плотности застройки при следующих условиях:

— если от 5 до 20% квартир многокомнатные;

— если в квартирах предусмотрена подсобная площадь (то есть хозяйственные и подсобные площади обеспечиваются внутри дома), встроенные шкафы на кухне и в спальнях, чуланы, кладовки для белья и одежды, помещение для крупных вещей и спортивного инвентаря площадью не менее 5 м<sup>2</sup>;

— если предусмотрены шумозащитные мероприятия;

— если в домах предусмотрены специальные меры безопасности;

— если здания имеют специальную теплозащиту и экономят энергию;

— если в зданиях используют солнечную энергию;

— если площадь озеленения вдвое превышает минимум.

◆ **Приведенные выше архитектурные стандарты (codes) совместно с картой (схемой, планом) правового зонирования образуют локальный регламент застройки. Стандарты предназначены для застройщиков, владельцев участков и недвижимости, соседей (населения) и определяют границы дозволенного. Стандарты вырабатываются для того, чтобы новое строительство соответствовало характеру сложившейся застройки.**

Практика США предлагает множество подходов к составлению проектных и градостроительных рекомендаций (Design Review Guidelines).

- В г. Портланде (План центра города, 1988) каждому участку городской территории соответствует только одна «градостроительная политика», которая раскрывается полудюжиной приемов практической реализации (рис. 8). В градостроительных «Рекомендациях по проектированию центра города» определяются ряд целей и задач, которые разворачиваются в 26 рекомендациях, включающих подход к проектированию. В целом рекомендации представляют собой систему контрольных положений, опираясь на которые можно обоснованно принять решение о соответствии предлагаемого строительства Плану градостроительного развития (Portland Zoning Code, 1992 г.).
- Форма контрольных вопросов используется в «Рекомендациях по жилой застройке муниципалитета г. Сиэтл» (Seattle, 1993 г.) и в «Рекомендациях для застройщика» (Seattle, 1999) для того, чтобы выделить приоритетные принципы местного градостроительного контроля (рис. 9).
- В г. Сан-Франциско система выглядит наиболее убедительно: четыре основные задачи градостроительного развития раскрываются принципами проектирования, а те, в свою очередь, дополняются рядом обоснованных архитектурных приемов (обновленный план, 1985 г.). Справедливости ради следует отметить и недостатки так называемого плана «Прекрасного контекста» в г. Сан-Франциско (1989 г.). Попытки согласовать проекты, отвечающие жестким критериям отбора, вызвали чрезвычайные сложности как у застройщиков, так и у архитекторов. В результате качество жилой застройки улучшилось, но не так зна-



Градостроительные рекомендации для центра города Сиэтл  
**Downtown Design Guidelines**

**А. Планировка участка и размещение здания**

*Ответ на внешний контекст*

- А-1. Ответить на особенности внешнего окружения
- А-2. Улучшить силуэт и линию крыш

**Б. Архитектурная выразительность**

*Ответ на ближайшее окружение*

- Б-1. Ответить на контекст окружающей среды
- Б-2. Создать переходный масштаб
- Б-3. Усилить положительные особенности архитектуры зданий и территории
- Б-4. Пропорции и соразмерность зданий

**В. Городская среда (Streetscape)**

*Создание окружающей среды для пешехода*

- В-1. Содействуйте пешеходной активности
- В-2. Проектируйте фасады с элементами различного масштаба
- В-3. Обеспечивайте активный, а не глухой фасад
- В-4. Усиливайте решение входов в здания
- В-5. Подумайте о защите от непогоды
- В-6. Развивайте фасады боковых улиц и переулков

**Г. Благоустройство**

*Благоустройство открытых пространств*

- Г-1. Обеспечивайте гостеприимные и полезные открытые площадки
- Г-2. Продумайте сочетание здания и озеленения (landscaping)
- Г-3. Используйте элементы, которые определяют место
- Г-4. Надписи и вывески, указатели
- Г-5. Обеспечьте адекватное освещение
- Г-6. Подумайте о безопасности и контроле

**Д. Доступ для транспорта и парковка**

*Снижение неблагоприятных воздействий*

- Д-1. Сократите количество въездов на тротуар
- Д-2. Включайте в проект стоянки для автомобилей
- Д-3. Сокращайте служебные и хозяйственные площадки

Градостроительные рекомендации для застройщиков —  
Департамент проектирования строительства и землепользования

Рис. 9 а. Рекомендации по проектированию в центре г. Сиэтл, 1999 г.  
Основной перечень рекомендаций.  
(Design Review Department of Design, Construction & Land Use)

**Ответ на особенности внешнего окружения**

**А-1**

Сформируйте архитектурную концепцию с учетом планировочной структуры города и особенностей восприятия панорамы города с дальних точек

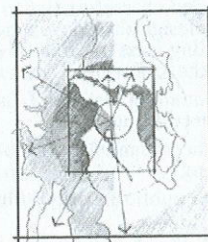
**Условия**

Каждый строительный участок находится в пределах большого физического контекста, имеющего индивидуальные особенности и характеристики, на которые проект здания должен ответить. Сформируйте массу здания с учетом следующих позиций:

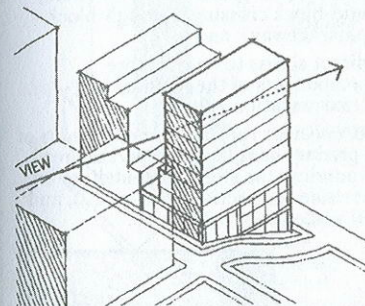
- а.** размеры участка, рисунок уличной сети, особенности месторасположения и конфигурации участка
- б.** границы участка, особенности топографии
- в.** архитектурное окружение участка, близлежащие здания, составляющие отличительные признаки района
- г.** инсоляция, освещенность в любое время дня
- д.** видовые направления от участка на примечательные строения или пейзажи, формы естественной природы (то есть: Космическая Игла, Башня Кузнеца, портовые сооружения, Залив, Гора Рейниер, Олимпийские Горы)
- е.** восприятие участка из других районов города или области (региона)
- ж.** близость к транспортным коммуникациям (монорельсовая дорога, железная дорога, государственное шоссе, маршруты паромов, велосипедные маршруты и т.д.)

*Для некоторых районов подготовлены планы развития. Новый проект должен принять во внимание планируемые изменения*

Планировка участка и размещение здания



Примите во внимание географическое окружение проекта за пределами центра города



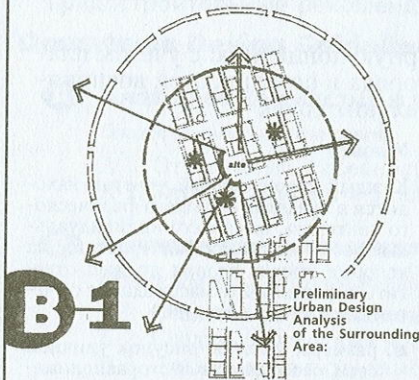
Примите во внимание объем и массу соседних зданий, расположение участка и видовые коридоры на местные достопримечательности

Градостроительные рекомендации для застройщиков —  
Департамент проектирования строительства и землепользования

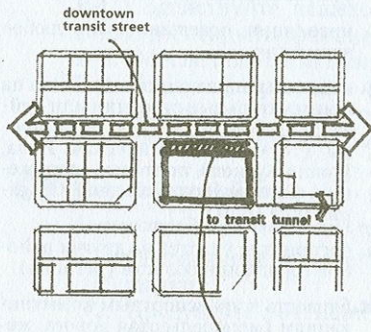
Рис. 9 б. Рекомендации по проектированию в центре г. Сиэтл, 1999 г.  
Страница А-1 рекомендаций.  
(Design Review Department of Design, Construction & Land Use)



## Ответить на контекст соседних кварталов



- immediate vicinity
- greater downtown
- \* landmark public amenity



Подумайте о создании защищенных от непогоды проходов вдоль здания

When a project is proposed adjacent to or across the street from a designated landmark site or structure, the City's Historic Preservation Officer must assess any adverse impacts and comment on possible mitigation measures. A sympathetic treatment of the massing, overall design, facades, and streetscape may be required to ensure

Градостроительные рекомендации для застройщиков —  
Департамент проектирования строительства и землепользования

Разработайте архитектурную концепцию и организуйте главные элементы здания так, чтобы укрепить положительные особенности городского окружения

### Вопросы для рассмотрения (considerations)

Each building site lies within an urban neighborhood context having distinct features and characteristics to which the building design should respond. Arrange the building mass in response to one or more of the following, if present;

- a. a surrounding district of distinct and noteworthy character;
- b. an adjacent landmark or noteworthy building;
- c. a major public amenity or institution nearby;
- d. neighboring buildings that have employed distinctive and effective massing compositions;
- e. elements of the pedestrian network nearby, (i.e.: green street, hillclimb, mid-block crossing, through-block passageway); and
- f. direct access to one or more components of the regional transportation system.

Also, consider the design implications of the predominant land uses in the area surrounding the site. See guidelines on pedestrian interaction (C-1, p. 20), and open space (D-1, p. 32).



the base of the new building respects

## Пропорции и соразмерность зданий

### Указания:

объемно-пространственная композиция здания должна иметь хорошие пропорции. Архитектурное решение в целом и его отдельные детали должны составлять гармоничное единство

Здания, которые имеют узнаваемые черты, демонстрируют единство формы и содержания, способствуя тому, что городская среда становится более узнаваемой, безопасной и комфортной

### Вопросы для рассмотрения (considerations)

- Примите во внимание соображения, направленные на формирование целостной архитектурной композиции здания:
- a. отступы от «Красной» линии, проекции нависающих и подземных этажей, открытые пространства
  - b. относительные размеры и формы заметных зданий в зоне визуального восприятия
  - c. высота и форма крыши

При организации внутренних и внешних пространств, частей здания, обратите внимание на следующие факторы:

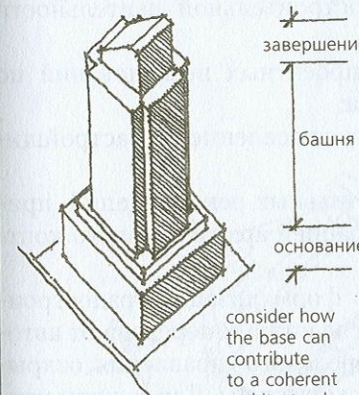
- d. членения фасадов и их артикуляция
- e. рисунок витражей, окон и остекления
- f. оформление углов
- g. ландшафт улицы и малые формы на открытых площадках
- h. входы в здание и въезд в гараж
- j. нижняя часть и завершение здания

При проектировании архитектурных деталей рассмотрите, как следующие факторы могут обогатить архитектурное решение:

- i. материалы внешней отделки;
- k. архитектурное освещение и графика надписей
- l. решетки, поручни ограждения;
- m. оформление оконных проемов и порталов
- n. рисунок светотени
- o. внешнее освещение

## B-4

Архитектурная выразительность



consider how the base can contribute to a coherent architectural concept through its massing, structural grounding and details

Градостроительные рекомендации для застройщиков —  
Департамент проектирования строительства и землепользования

Рис. 9 в. Рекомендации по проектированию в центре г. Сиэтл, 1999 г.  
Страница B-1 рекомендаций.  
(Design Review Department of Design, Construction & Land Use)

Рис. 9 г. Рекомендации по проектированию в центре г. Сиэтл, 1999 г.  
Страница B-4 рекомендаций.  
(Design Review Department of Design, Construction & Land Use)



чимо, как предполагалось, а сам процесс оказался долгим и дорогим, из-за чего пострадали «небольшие проекты». Тем не менее этот опыт заслуживает внимательного изучения.

## 2.4. Локальные градостроительные рекомендации (ЛГР)

Каждое направление градостроительной политики должно быть конкретизировано до простых и ясных планировочных принципов, на основе которых в дальнейшем могут быть разработаны *Локальные градостроительные рекомендации*.

Негативные примеры градостроительной практики отличаются тем, что планы не выполняются, документация стареет и отстает от потребностей практики, частные инвестиции уходят с проблемных участков, наиболее ценные участки общественных городских земель застраиваются с превышением разрешенной плотности, качество жизни и городской среды стремительно ухудшается. Наиболее распространенными недостатками градостроительной деятельности являются следующие:

- отсутствие комплексных предпроектных исследований по формированию архитектурного облика;
- отсутствие эффективной работы с населением и застройщиками;
- отсутствие местных градостроительных рекомендаций, пригодных для осуществления администрацией архитектурного контроля.

Проблема заключается в том, что формализация градостроительного контроля, которая является следствием перехода от авторитарной к бюрократической форме городского управления, открывает путь для безликой, утилитарной архитектуры. Для защиты наиболее ценных участков города или для координации роста быстро меняющегося городского организма требуется дополнение к общей схеме организационно-правового зонирования. Необходимо найти такую форму передачи градостроительного замысла, которая бы, с одной стороны, позволила решать вопросы композиции, а с другой — не усложняла бы положение застройщиков.

Локальные градостроительные рекомендации (местные правила застройки) разрабатываются для сохранения и усиления индивидуальных черт городской среды в пределах одной или нескольких планировочных единиц территории (микрорайона, группы кварталов, жилого района и др.). Система проектных принципов и стандартов, которые выдвигаются местной администрацией и служат

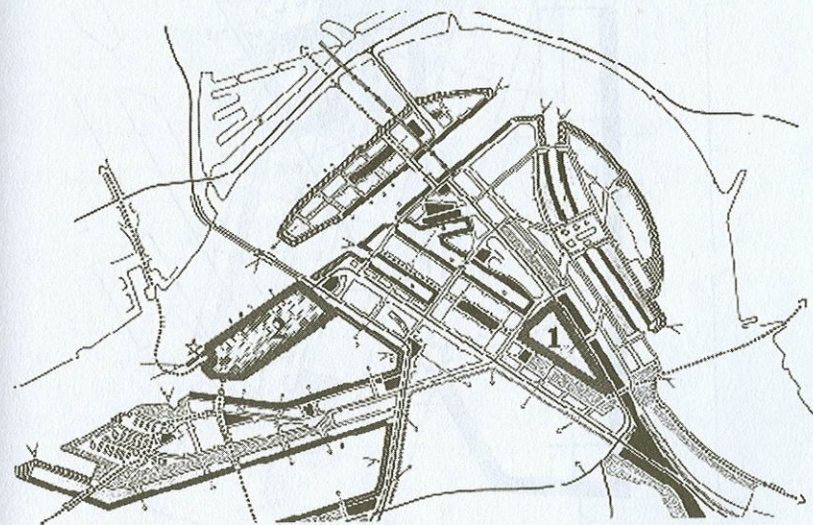
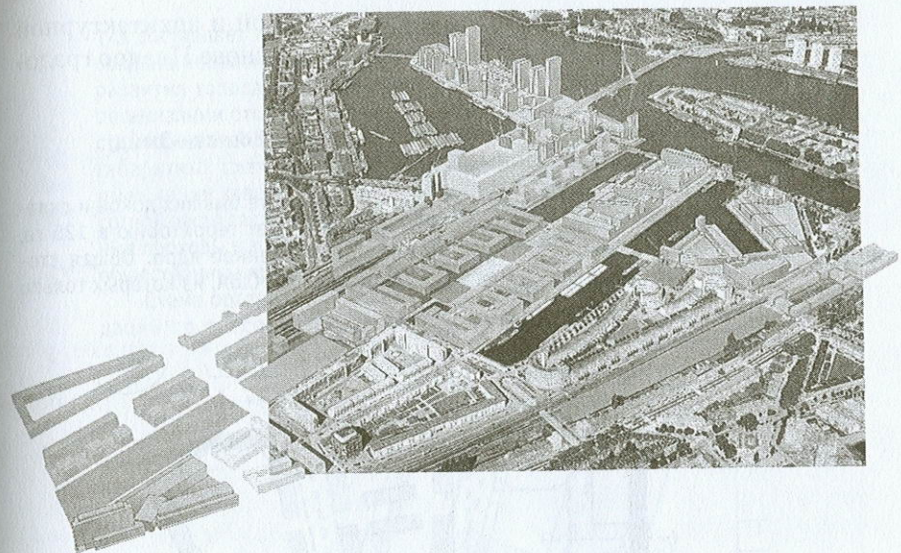


Рис. 10 а. Макет застройки нового района «Коп-ван-Зюйд» г. Роттердам, Нидерланды



передаточным звеном между градостроительной и архитектурной стадией проектирования, разрабатывается на основе Планов градостроительного развития.

**Пример: схема организации застройки района Коп-ван-Зюйд, г. Роттердам, Нидерланды, 1997 г.**

Новый район Коп-ван-Зюйд строится на месте бывших доков и складов, расположенных в излучине реки, охватывает территорию в 125 га, включает жилую застройку и крупное общественное ядро. Общая стоимость проекта оценивается в 2,5 млрд долларов США, из которых только

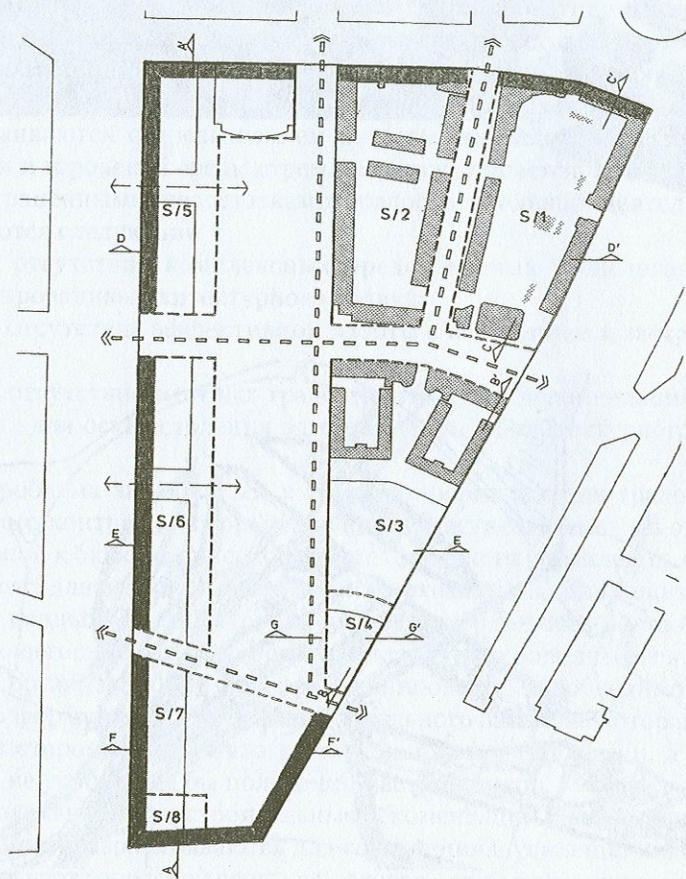


Рис. 10 б. Схема организации застройки и габаритные схемы кварталов. Брошюра — «Район Коп-ван-Зюйд», г. Роттердам, Нидерланды: планировочная схема квартала 1.

1/3 составляет государственные инвестиции. Для работы с инвесторами создана неправительственная организация типа английской Корпорации развития города и разработаны правила застройки, включающие схему организации открытых пространств, рекомендации по обеспечению качества городской среды будущего района и габаритные схемы кварталов. На габаритных схемах кварталов показаны: границы орднерных зон, «Красные» линии кварталов, границы участков, границы застройки, границы высотной части застройки, общественный фронт застройки (улица), обязательные проходы в линии застройки, направления визуальных связей, открытые общественные пространства многофункционального использования.

Схема организации открытых пространств входит в состав рекомендаций по обеспечению качества городской среды будущего района. В

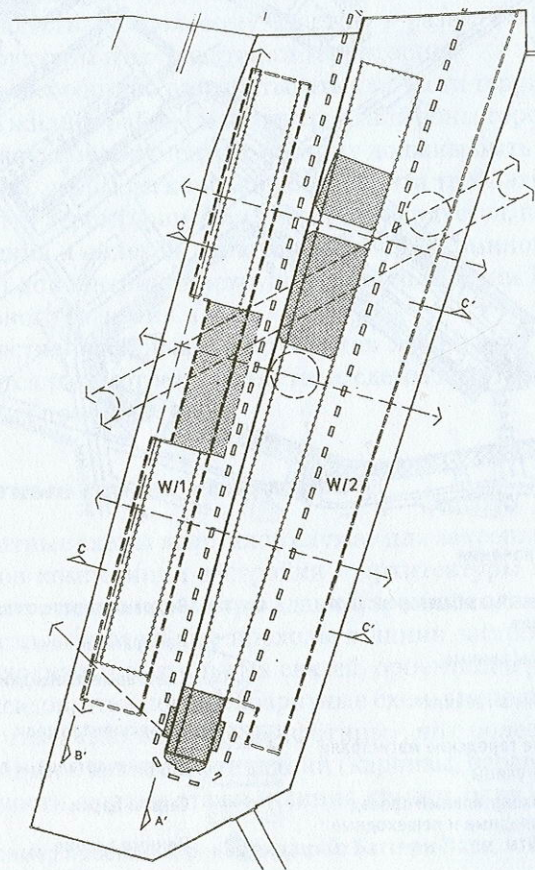
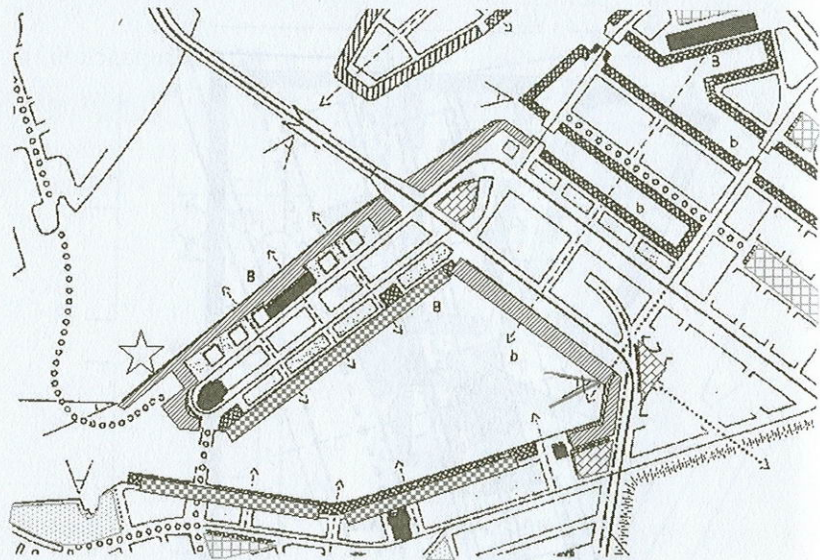


Рис. 10 в. Схема организации застройки и габаритные схемы кварталов. Брошюра — «Район Коп-ван-Зюйд», г. Роттердам, Нидерланды: план квартала 1 с указанием визуальных коридоров и пешеходных связей



масштабе 1:2 000—1:5 000 показаны основные блоки застройки и открытые пространства, требующие особой организации: набережные городского и местного значения, главные транспортные направления, оси жилых улиц и проездов, велосипедные и пешеходные маршруты (фронт существующей застройки), визуальные связи, обзорные точки, видовые площадки, пешеходные пространства городского значения (площади, плазы, скверы) и внутриквартальные пространства, зеленые насаждения общего пользования и рекреационные площадки активного использования, опорный фонд с ценными зданиями, площадки перед ними и уличный фронт жилой застройки.



**Условные обозначения**

- |  |                                    |  |                                |
|--|------------------------------------|--|--------------------------------|
|  | Набережные общегородского значения |  | Видовые перспективы            |
|  | Причалы речные                     |  | Панорамные точки               |
|  | Причалы в гаванях                  |  | Смотровые площадки             |
|  | Главные городские магистрали       |  | Городские площади              |
|  | Жилые улицы                        |  | Внутриквартальные пространства |
|  | Внутриквартальный проезд           |  | Сады и парки                   |
|  | Велосипедные и пешеходные маршруты |  | Ценные здания                  |
|  | Метро                              |  |                                |

Рис. 11. Схема организации пешеходного пространства. Коп-ван-Зюйд, Нидерланды. Брошюра — «Район Коп-ван-Зюйд», г. Роттердам, Нидерланды

На габаритных схемах кварталов показаны: «Красные» линии кварталов, границы участков, границы застройки, границы высотной части застройки, общественный фронт застройки (улица), обязательные проходы в линии застройки, направления визуальных связей, открытые общественные пространства многофункционального использования.

К организационно-правовым условиям, которые следует определять в ЛГР, относятся:

- важные особенности архитектуры сложившейся городской среды;
- перечень условий и ограничений, связанных с освоением участков;
- перспективы градостроительного развития территории;
- перечень контролирующих и согласующих инстанций;
- обязательства по долевному участию в развитии городской инфраструктуры и эксплуатации территории.

ЛГР целесообразно разрабатывать для части территории города: например, жилого района или центральной зоны города. ЛГР являются справочным документом, поэтому должны быть построены таким образом, чтобы легко можно было найти требования к конкретному участку территории. Для этого рекомендуется, помимо главного оглавления и индекса, включать Словарь терминов, Порядок изменений и дополнений, инструкции о пользовании Планом градостроительного развития.

В качестве основных инструментов локальных рекомендаций предлагается рассмотреть габаритные схемы кварталов и структуру пешеходных пространств.

**Габаритные схемы кварталов**

Габаритные схемы кварталов служат для закрепления основных параметров композиции застройки и архитектуры зданий: максимально допустимые параметры зданий, границы зданий и открытых пространств, обязательные проходы в линии застройки, направления пешеходных и визуальных связей, ориентация уличных и дворовых фасадов, этажность. Габаритные схемы используют те же параметры, что и «Московские морфотипы», но с более развернутыми требованиями к архитектуре зданий (карнизы, парапеты, линии выразительности, первые этажи и линия крыши, окна и стены).

**Пример проектных рекомендаций: Баттери Парк, г. Нью-Йорк, США, 1987 г.**

Баттери Парк — жилой район на месте бывших портовых сооружений и складов в нижней части о. Манхэттен, г. Нью-Йорк, США. Одним из условий программы освоения территории было создание городской сре-



ды, характерной для этой части Нью-Йорка. Что считать «нью-йоркским» видом, было решено в ходе натуральных обследований исторической части города. Были выделены наиболее важные элементы, определяющие архитектурную композицию этих зданий, и на их основе составлен список контрольных показателей. Целесообразность такой постановки задачи не очевидна, однако принятые мероприятия достигли своей цели [62].

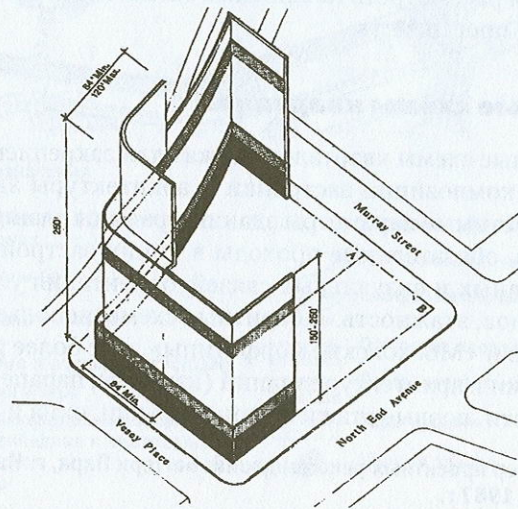
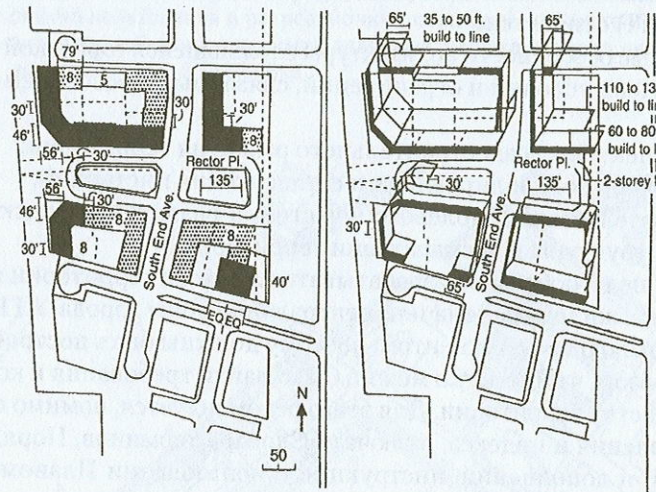


Рис. 12. Габаритные схемы застройки района Баттери Парк, г. Нью-Йорк, США, 1987 г.

## Структура пешеходных пространств

Рисунок пешеходных пространств является едва ли не единственным средством, которое может задать характер городской среды в отсутствии застройки. **Структура пешеходных пространств** состоит из элементов (участки территории, отличающиеся по составу, использованию, физическим параметрам) и связей (**визуальных, функциональных, пешеходных**), которые определяют пространственный каркас городской среды.

Особенности организации системы пешеходных пространств включают:

- размещение узлов концентрации социальной активности и структурная дифференциация среды на социально-пространственные комплексы;
- определение сценария и поиск индивидуальной характеристики для каждого участка (мезо-пространства) и для района в целом;
- композиционное решение узлов, поворотов, расстановка ориентиров и обыгрывание достопримечательностей;
- определение визуальных бассейнов и наиболее важных точек обзора.

Архитектурное осмысление Структуры пешеходных пространств позволяет установить требования функционального, строительного, экологического зонирования, конфигурации и этажности окружающей застройки, отступ от границ участка и требования к фасадам.

### Пример: социально-пространственный подход к проектированию городской среды

За последние 30 лет накоплен значительный эмпирический материал об особенностях поведения людей в городской среде. Для целей исследования и проектирования пространственную структуру городской среды можно представить как систему пешеходных и визуальных пространств. Освоенная часть пешеходного пространства (там, где находятся люди) представляет его каркас. Пространственная структура любого каркаса состоит из узлов (центров) и связей. Для пешеходного пространства узел обозначается понятием «место», а связь — понятием «путь». Топология элементов пешеходного каркаса неразрывно связана с поведением людей: центральная часть, где находятся люди, служит «ядром», вокруг ядра — «периферия» — пространство, которое используется только частично. Ядро вместе с периферией образует социально-пространственных комплекс городской среды. Можно возразить, что социально-пространственные комплексы достаточно виртуальный объект, поскольку люди находятся там временно, да и каждый человек индивидуален. Однако серия исследований, проведенных в Великобритании, США, России и других странах, говорит о том, что определенная пространственная схема провоцирует (способствует) вполне определенные типы



поведения людей и наоборот — повторяющееся поведение преобразовывает пространство. Так складываются устойчивые социально-пространственные комплексы. Для того, чтобы понять закономерности ландшафтной и архитектурной организации пешеходных пространств, их целесообразно дифференцировать на мелкие, средние и крупные (микро-, мезо-, макропространства). Далее мы рассмотрим эти три масштабных уровня детализации пешеходных пространств.

**Микропространство** — место нахождения человека или группы людей, ограниченное условиями персонального общения. Примером микропространства может служить площадка рядом со скамейкой в парке, остановка автобуса, уличный фонарь с часами.

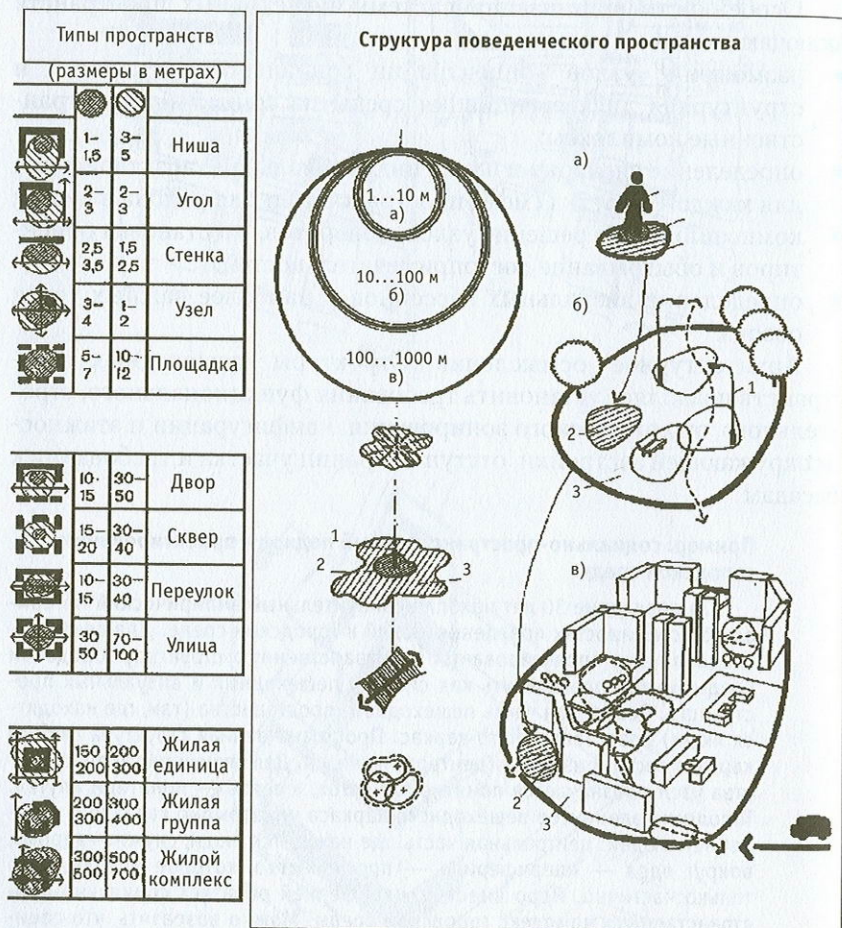


Рис. 13. Социально-пространственные комплексы внешней жилой среды<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Крашенинников А.В. Жилые кварталы: Учеб. пособие для архит. и строит. спец. вузов/Под общ. ред. Н.Н. Миловидова, Б.Я. Орловского, А.Н. Белкина. — М.: Высш. шк., 1988. — 87 с.

Пять базовых моделей микропространств: «ниша», «угол», «стенка», «узел», «площадка» составляют элементарный конструктор, из которого собирается пешеходное пространство. Каждой модели соответствуют свои пространственные параметры: границы, размеры, ориентация, наиболее устойчивый способ «освоения», т.е. модель поведения людей. Очень часто базовые модели объединяются по 2—3, образуя производные типы микропространств. Объединение близких микропространств происходит за счет совместного «использования» периферии. Микропространства, предназначенные для противоположных типов поведения (противоположных по людности и пространственной активности процессов), разделяются эффективными границами или «буферными» пространствами. Используя характеристики базовых моделей и правила «конструктора», можно определить оптимальные параметры пространственной структуры городской среды на микроуровне.

**Мезопространство** — участок территории, включающий несколько микропространств, объединенных условием социального контроля. Примерами мезопространства являются поляна в парке, площадь перед входом в метро, жилой двор.

Условием осуществления «социального контроля» является возможность увидеть, услышать, лично вмешаться в происходящие события. Базовые модели мезопространств связаны с персональным и публичным социальным контролем. Если контроль осуществляется постоянно определенной группой людей (например, жильцы дома постоянно наблюдают за территорией перед окнами), то на территории устанавливается «постоянный персональный контроль». Если психологическая безопасность обеспечивается постоянным присутствием людей — «публикой», — то говорят о «постоянном публичном контроле». На рис. 14 приведены планировочные признаки, по которым можно аналитически определить характер социального контроля на территории.

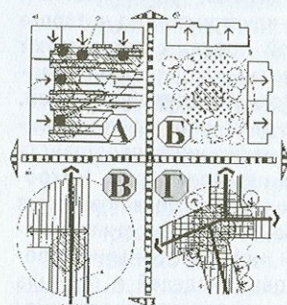
В городской среде можно выделить два полярных типа мезопространств: **двор—улица** и 10 переходных моделей: общий двор, проходной двор, парадный двор (курдонер), сад, аллея, бульвар, сквер, переулок, пешеходный перекресток, пешеходная площадь (плаза). Для каждой модели — так же как для микропространств — можно рассчитать оптимальные пространственные параметры: границы, размеры, ориентацию визуальных связей. Используя характеристики базовых моделей и правила «конструктора» можно планировать пространственную структуру городской среды на мезоуровне.

**Макропространство** — участок городской среды, включающий несколько мезопространств, объединенных условием неутомительной пешеходной доступности (порядка 10 минут). Примерами макропространства являются городской парк, пешеходная улица, жилой квартал.

Размеры макропространства, расположение источников (фокусов) пешеходного движения, внешние границы пешеходного движения определяют открытый или закрытый характер городской среды. В зависимости от многофункциональности зданий и доступности территории базовыми моделями макропространств становятся «**жилая единица**» (например, усадьба, кондоминиум), «**жилая группа**» городской территории (группа жилых домов + обслуживание + рекреация), «**общественно-жилой комплекс**» (жилые дома + деловая зона + обслуживание + рекреация).

Ядром «жилой единицы» застройки служат социально-пространственные комплексы, производные от модели «двор», «сад».

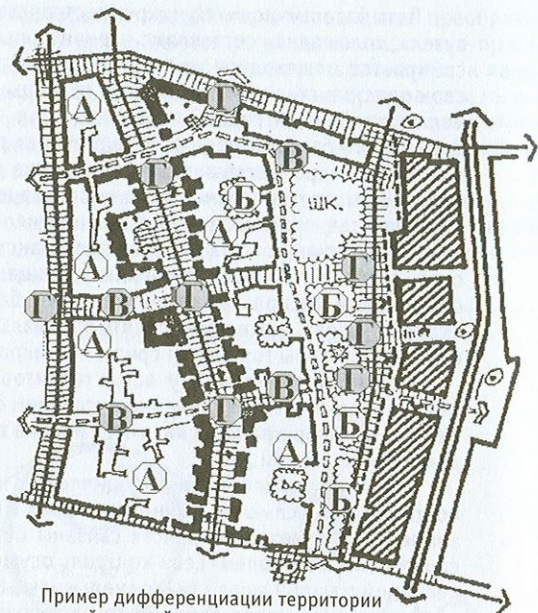




**Планировочные признаки социального статуса территории**

Условные обозначения:

- А) зона постоянного персонального контроля;
- Б) зона временного персонального контроля;
- В) зона временного публичного контроля;
- Г) зона постоянного публичного контроля



Пример дифференциации территории жилой застройки на социально-пространственные комплексы

Рис. 14. Социально-пространственный анализ внешней среды

«Жилая группа» формируется вокруг озелененных пространств типа «сквер», «бульвар», «переулок».

«Общественно-жилой комплекс» трудно представить без системы пешеходных «улиц», «площадей», «скверов». Пространственную структуру пешеходной зоны можно изобразить как систему ядер мезопространств, связанных пешеходным движением, и контуры периферии, образованные границами городской застройки.

Качество градостроительного решения с позиции социально-пространственного анализа определяется понятиями «освоенность», «содержательность», «комфортность».

Освоенность среды тем выше, чем больше устойчивых социально-пространственных комплексов формируется на ее территории.

Содержательность среды тем выше, чем разнообразнее состав и структура социально-пространственных комплексов.

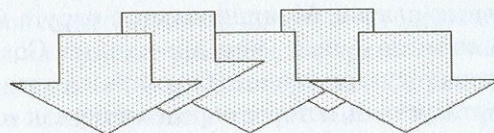
Комфортность среды зависит от соблюдения оптимальных пространственных параметров (размеров, границ, ориентации) социально-пространственных комплексов и их архитектурной организации [19].

**3.**

**Градостроительное управление**

**Градостроительные решения**

Генеральный план города, планы градостроительного развития территорий и округов



Архитектурный регламент

Контроль за соблюдением условий охраны памятников истории и культуры

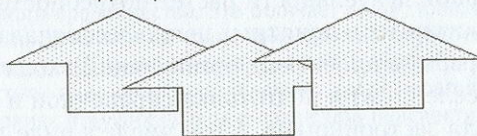
Процедура отвода участка или выдача

Планировочного разрешения

Выдача инженерных и технических условий освоения территории

Контроль за соблюдением санитарно-гигиенических требований к зданиям и участкам территории

**Градостроительное управление**



Проектные разработки, архитектурные решения, проектная документация

**Архитектурные проекты**

Основные процедуры градостроительного управления



В предыдущих разделах были рассмотрены перемены в планировании и проектировании. Здесь речь пойдет о механизмах реализации планов и программ. Главная цель управления состоит в обеспечении функционально сбалансированного развития территории с учетом собственно градостроительных, социальных, экономических и других аспектов. Архитектор-градостроитель все активнее участвует в социально-экономическом планировании, взаимодействиях с общественностью, контактах с инвесторами и представителями власти. Знания и навыки «Управления проектами» становятся обязательным инструментом профессиональной деятельности архитектора.

Одновременно с либерализацией экономики возрастает доля внебюджетных (альтернативных) источников финансирования градостроительных программ. Однако реальных инвестиционных ресурсов значительно меньше, чем это необходимо для реализации всех градостроительных планов. Муниципальные округа и города конкурируют между собой за привлечение инвестиций. Совместное использование ресурсов государственного бюджета и частных инвестиций называют Партнерством, которое определяется как «совместная работа одной или нескольких государственных структур с одной или несколькими частными компаниями над реализацией обоюдно выгодного проекта». Следуя примеру США и Великобритании, во многих странах Партнерства стали эффективным средством развития городской застройки. В Нидерландах была принята национальная политика поддержки Партнерств в области жилищного строительства и реконструкции центров городов.

В соответствии с общей тенденцией расширения круга участников градостроительной деятельности растет потребность в проектных документах, доступных и понятных непрофессионалам. В связи с этим в практику работы проектных организаций входят консультации (работа с населением) и подготовка справочной и методической литературы для застройщиков, в том числе в виде локальных градостроительных рекомендаций.

### 3.1. Градорегулирование

Динамичный переход России от социалистических принципов расселения к градостроительному маркетингу заставляет более внимательно изучить зарубежный опыт регулирования частных строительных инициатив на городской территории.

**Градорегулирование** базируется на принципах территориального самоуправления и разделения функций, прав и обязанностей

между органами муниципального управления (мэрией, префектурой, руководством муниципальных округов), самоуправления и независимыми агентами развития (застройщиками и инвесторами, владельцами недвижимости).

Международный опыт градорегулирования демонстрирует возможности местной администрации уверенно вести переговоры с инвесторами об условиях будущих сделок, заключать перспективные соглашения с застройщиками и консолидировать ресурсы для развития городской среды. Для этого разрабатываются планы развития и правовые документы, определяющие порядок подготовки и согласования архитектурных проектов.

### Разрешение на застройку

Любой архитектурный проект в городе начинается с получения разрешения на использование конкретного участка («Планировочное разрешение»). В разных странах этот регламент оформлен различными процедурами: с привлечением экспертов, с опросом соседей, с рассмотрением на архитектурном совете. Второй раз архитектурно-планировочное управление может вмешаться в процесс освоения участка уже на стадии согласования проектного решения. Чем раньше заказчику известны требования к участку, тем проще обеспечить их выполнение.

#### Пример: регулирование застройки в штате Орегон, США

Американская система градостроительного регулирования опирается в значительной степени на административно-правовые процедуры судебного производства. Это отличает ее от стран, в которых функции административного контроля принадлежат государству. Постепенно совершенствуясь, американская система действительно дает возможность местной администрации уверенно вести переговоры с инвесторами об условиях будущих сделок и заключать перспективные соглашения с будущими застройщиками.

Как и в большинстве штатов США, в штате Орегон существуют четыре основные вида разрешений на освоение территории<sup>1</sup>:

- планировочное разрешение (аналог нашего Градостроительного задания) — «planning permit»;
- строительное разрешение (разрешение на проведение проектных и строительных работ) — «building permit»;
- контроль загрязнений — «pollution control»;
- специальные разрешения — «special permits».

<sup>1</sup> The regular landscape. Lessons on State Land Use Planning from Oregon. G. Knaap, A.C. Nelson. Lincoln Institute of Land Policy. — Cambridge, Mass., 1992 [96].



В 1983 г. в штате Орегон был введен ряд поправок в политику перспективного планирования и использования земли, цель которых состоит в ускорении процедуры оповещения, спрямлении процесса получения разрешений, экономическом обосновании градостроительной политики.

1. Законопроект 1983 г. ускоряет процесс согласования (acknowledgement) за счет снижения требований. До 1983 г. местная администрация должна была подробно утверждать каждый пункт градостроительного задания. Пользуясь этой процедурой, любой проект мог быть подвергнут критике и приостановлен только на основании одного из пунктов задания. После 1983 г. местная администрация смогла выносить заключение о соответствии проекта «в целом», что значительно ускорило процедуру согласования.

2. Ускорение экономического развития осуществляется за счет прогнозирования экономических потребностей региона. После 1983 г. все комплексные градостроительные планы должны включать: детальный анализ местной экономики, территориальные резервы для промышленного и гражданского развития, соответствие планов реальным производственным потребностям.

До 1983 г. застройщики и граждане не были уверены в том, что они получат разрешение на строительство, даже в случае соответствия проекта всем требованиям местного законодательства. И даже получив официальное разрешение, они не были уверены в возможности начать строительные работы без претензий со стороны соседей по участку. После 1983 г. прослеживается тенденция к упрощению процедуры согласования проектной документации. Разрабатываются новые стандарты предоставления планировочных идей в виде комплексных схем пространственного зонирования, выполненных на топографической основе.

Местное законодательство требует, чтобы суждения по вопросам градостроительного контроля были основаны на «изысканиях» (findings). Это означает, что чиновники местной администрации (планировщики) должны ясно указать критерии, которыми они пользовались при принятии решения по заявкам застройщиков. Такое законодательство ставит вполне определенные задачи и дисциплинирует авторов градостроительных планов и программ [93].

### Отвод участка

Перед началом освоения участка будущие застройщики обязаны получить разрешение. С помощью этой процедуры администрация решает три задачи:

- получает информацию о том, какое строительство ведется на территории;
- передает информацию об условиях строительства; ставит в известность о местном законодательстве, законах и нормах.

При рассмотрении заявок на отвод участка органы архитектурно-планировочного управления (АПУ) обязаны рассматривать все

весомые соображения по каждому конкретному случаю. На планах градостроительного развития указаны условия освоения участков. «Если актуальный (не просроченный) План развития дает однозначный ответ, то этот факт будет иметь решающий вес при рассмотрении заявки и не рекомендуется еще раз анализировать достоинства утвержденной в Плана развития градостроительной политики. Но и населению не следует поднимать вопрос о новом обсуждении условий предоставления участка, если эти условия уже были предметом обсуждения в период подготовки и составления Плана развития». Для того, чтобы в результате изменения конъюнктуры планы не потеряли свою значимость, они должны быть достаточно гибкими и регулярно пересматриваться. В период подготовки и пересмотра Плана развития власти могут отказаться от рассмотрения крупных проектов на том основании, что градостроительная политика находится в стадии пересмотра.

### Пример: градостроительный контроль в Великобритании

Градостроительный контроль в Великобритании осуществлялся на основе утвержденной для города градостроительной политики<sup>1</sup>.

«Система планирования направлена на то, чтобы ускорить процедуру получения отводов, так как это способствует экономическому развитию и экономии средств. Заявки на отвод земли должны рассматриваться в течение восьми недель. Всегда существует презумпция в пользу разрешения отвода для строительства, конечно, если развитие (строительство) не несет очевидного вреда интересам сторон. За исключением строительства в Зеленом поясе застройщик не обязан обосновывать причины предприняемого строительства. В то же время официальный ответ должен быть ясным, четким, аргументированным. Любые мнения, высказанные третьей стороной (местными жителями, соседями по участку) должны быть приняты во внимание при рассмотрении вопросов об отводе. Однако «местная оппозиция» не может быть сама по себе основанием для отказа в выдаче разрешения, если оппозиция, в свою очередь, не имеет веских оснований и не подкреплена доказательствами».

Одна из главных сфер деятельности органов Муниципального управления в Великобритании состоит в выделении и подготовке к освоению и реконструкции различных участков города. Эти предложения разрабатываются на 5—10 лет. Муниципалитет диктует вид использования участка и тип производства.

В муниципалитетах, которыми руководят лейбористы, участки, как правило, сдают в аренду, что упрощает контроль за их использованием. Сторонники частного владения землей, напротив, считают, что продажа участков снимает многие проблемы содержания и эксплуатации, уменьшает объем бюрократического аппарата и способствует привлечению частного капитала к реконструкции жилой застройки.

<sup>1</sup> «Рекомендации по планировочной политике» — *Planning Policy Guidance: General Policy and Principles* [65].



В Шотландии принята система оповещения соседей по участку о намерениях по использованию территории [80]. Извещение подается одновременно с подачей официальной заявки на отвод. Заявитель, в свою очередь, имеет право на обжалование решения в случае отказа или навязывании дополнительных условий. Спорные случаи рассматриваются государственными инспекторами.

Гласность в принятии Градостроительных программ и продолжительные сроки (от двадцати дней до шести месяцев) для подачи апелляций по проектам позволяют сократить согласования на последующих этапах проектирования и, в конечном счете, ускоряют реализацию застройки в натуре [65].

### **Дополнительные условия освоения участка**

**Дополнительные условия** (обременения) при отводе земли дают возможность разрешить строительство там, где без этого пришлось бы от него отказаться. Как правило, в виде условий выдвигается доленое участие в коммунальном строительстве или компенсация неизбежного ущерба для соседних участков.

Разумное использование условий повышает эффективность контроля за строительством и делает систему планирования более гибкой. Для достижения этих целей условия должны быть ясными, резонными, практичными и отвечать следующим требованиям:

- быть необходимыми при данном способе использования территории;
- относиться к вопросам планировки застройки;
- относиться к заявленному строительству;
- предоставлять возможность контроля исполнения (быть подконтрольными);
- быть точными и резонными по всем другим аспектам.

В «Рекомендациях по планировочной политике» (*Planning Policy Guidance: General Policy and Principles*) необходимость наложения дополнительных условий рекомендуется проверить следующим тестом:

«Если бы не дополнительные условия, возможно было бы вообще использовать территорию?»;

«Не являются ли дополнительные работы обязанностью местной администрации, а не застройщика?».

При утвердительном ответе условия следует еще раз пересмотреть.

Ключевое правило состоит в том, чтобы обусловленные удобства были бы непосредственно связаны со строительством, о котором идет речь, или с использованием земли после завершения объекта. Дополнительные соглашения могут быть направлены на оптимизацию использования земли, например: изменить условия подъезда или подключения коммуникаций, или обязывать принять финансовое участие в благоустройстве открытого пространства, организации автостоянки и т.п.

Заявитель, не согласный с решением властей, может подать в суд. Но если решение было принято на основе действующего Плана развития, а

заявитель не представил новых весомых доказательств, которые ранее не были учтены, то, скорее всего, ему придется понести судебные издержки.

Местным властям рекомендуется применять санкции и запреты на проведение строительных работ только если строительство несообразуется с Планом развития. В любом случае предварительно необходимо найти возможные условия для продолжения строительства [65].

### **Застроечный сбор и дифференцированный налог**

Существуют много организационно-правовых способов, при помощи которых можно регулировать присутствие определенных объектов на территории. Например, контрольными показателями может быть количество автомашин, которое связано с эксплуатацией объекта. Наконец, можно просто запретить (объявить мораторий) на определенные виды деятельности или назначить их в составе ордерного зонирования.

Законом о планировании Сингапура определяется, что строительство объектов, не соответствующее предписаниям генерального плана, может все же быть разрешено при условии выплаты *застроечного сбора* (*development levy*), который является платой за удорожание земельного участка. В настоящее время застроечный сбор взимается в размере 50% прироста рыночной стоимости участка, возникшей в результате разрешенного превышения плотности и других отступлений от генерального плана. Застроечный сбор взимается при наличии хотя бы одного из приводимых ниже условий:

- превышение установленного в генеральном плане предела плотности заселения (для жилой застройки);
- превышение предела нормы использования участка (для нежилой застройки);
- пересмотр карты зонирования, при котором данный участок переходит в более «дорогую» зону.

Еще одним контрольным механизмом можно считать Дифференцированный налог (*Differential taxation*) и Плату за последствия (*Developmental impact fees*). Плату за последствия объявляют в качестве условия размещения строительства в тех случаях, когда такого рода развитие окажет неблагоприятное воздействие на окружающую среду и требуется привлечь альтернативных пользователей [23, 78].

### **Льготы и привилегии застройщикам**

С появлением независимых инвесторов-застройщиков обострилась проблема координации строительных инициатив. Необходимо, как и раньше, иметь план градостроительного развития жилой застройки, но реализовывать его приходится с опорой на частные инвестиции.

Наиболее распространенным стимулом для застройщиков является установление льготного финансового режима для определен-



ных объектов строительства или участков территории. Например, назначение районов с привилегированными условиями развития бизнеса (BID), снижение налога на имущество.

Другим способом привлечения инвестиций к общественно необходимым сооружениям является их увязка с высокорентабельными объектами. В отечественной практике это может быть обязательство построить объекты социально-культурной сферы при получении прав на комплексное освоение территории. В зарубежной практике это разрешение увеличить этажность и плотность застройки при условии выделения первых этажей под общественно важные объекты, например, театр или выставочный зал. В Нью-Йорке такого рода стимулы были использованы в 60—70 гг. прошлого века для создания открытых общественных площадок перед высокими административными зданиями. Результат, однако, нельзя оценить как однозначно положительный, поскольку, как выяснилось, не всякое свободное пространство хорошо для публики.

**Финансовые льготы** могут принимать различные формы: прямые субсидии проекта, налоговые льготы, строительство опорной инфраструктуры (которая должна послужить катализатором дальнейшей застройки).

Наиболее распространенным стимулом для застройщиков является установление льготных организационно-правовых и финансовых условий для определенных объектов строительства.

Строительство школ, дорог, пешеходных пространств, парков все чаще производится с участием частного капитала застройщиков, что достигается за счет долевого участия или включается как часть обязательств при комплексном освоении территории. Условия долевого участия определяются уже на стадии правового зонирования.

**Пример: Закон г. Москвы (от 9 декабря 1998 г. N 28) «О градостроительном зонировании территории города Москвы»** (с изменениями от 1 декабря 1999 г.). Статья 21. Меры стимулирования требуемых изменений использования территорий.

«В случаях, когда утвержденная документация по градостроительному зонированию требует изменения существующего использования территорий, Московская городская администрация может, в соответствии с законодательством, применять следующие меры стимулирования землепользователей, обладателей иных вещных прав к осуществлению указанных выше изменений:

- устанавливать понижающие поправочные коэффициенты к ставкам арендной платы за землю и иное недвижимое имущество;
- предоставлять налоговые кредиты;
- предоставлять гарантии под поручительство города Москвы для исполнения обязательств перед третьими лицами;
- оказывать иные виды поддержки со стороны города Москвы» [8].

## **Перенесение прав на строительство**

Ограничение плотности застройки в центральных районах города делает эти участки неинтересными для коммерческого использования. Для того чтобы привлечь инвестиции к реконструкции этих районов в США существует механизм компенсации упущенной выгоды в виде «Перенесения прав на строительство».

Ограничение прав собственника обычно связано с общественными интересами. Например, когда попали под угрозу здания известной Чикагской школы, был предложен план компенсации владельцам этих домов в виде возможности построить более высокое здание на менее ценном участке по соседству. Поскольку речь шла об очень высокой плотности (ФАР=18), то потребовалось создание целого фонда, распределяющего потребности в небоскребах по всему городу.

Другим ярким примером является перенос высотного строительства в Нью-Йорке с 42-ой улицы. Как и в Чикаго, в результате открывалась возможность регулировать высотное строительство вокруг Тайм-Сквер.

### **Пример: реконструкция центра Монреаля, Канада**

Реконструкция района с исторической застройкой в центральной части Монреаля началась с проектного эксперимента. Затем были определены лимиты плотности, превышение которых привело бы к неизбежному разрушению ценной застройки. Далее была разработана процедура компенсации упущенной выгоды владельцам участков с низкой плотностью.

Передача прав на строительство хотя и является удобным механизмом компенсации ущемленных прав собственника ценного здания, вступает в противоречие с требованиями зонирования, поскольку разрешает сверхнормативное строительство. Существующие механизмы передачи прав на строительство неоднозначны по своим результатам. Например, нарушается контроль за обликом застройки, поэтому внедрение механизма «переноса прав на строительство» требует более тщательной подготовки.

Предлагается следующая последовательность подготовки к применению «Передачи прав на строительство»:

1. в рамках правового зонирования определяются границы территории и требования к ней: соотношение жилья, офисов, предприятий торговли, архитектурные параметры зданий;
2. на опорном плане выявляются ценные здания, важные открытые пространства, стратегический подход к реконструкции;
3. формулируются градостроительные рекомендации относительно освоения территории с учетом объемно-пространственной композиции застройки;
4. трехмерная модель застройки с экстремальными параметрами выставляется для обсуждения заказчиком, властями, населением;
5. предельные показатели этажности, полученные на модели, используются для определения разрешенной плотности; среднее значение



плотности устанавливается как средневзвешенное нормативное на весь квартал;

6. устанавливается разница между средним разрешенным значением плотности и показателями различных участков; компенсация разницы может быть получена только на соседних участках внутри рассматриваемого квартала; строительство на соседних участках повышает стоимость исторически ценной застройки и способствует ее модернизации;

7. передача прав регистрируется в ходе оформления разрешения на застройку таким образом, что модернизация и реконструкция на участках с ограниченной плотностью напрямую связаны с финансированием передачи прав на эти участки соседним застройщикам.

Результаты этого проектного эксперимента значительно превосходят те, что дает существующее зонирование [98].

## **Регулирование рынка недвижимости**

Городская администрация использует несколько форм воздействия на функционирование рынка земли и недвижимости в городе:

- предоставляет информацию о территории в целом, если это способствует привлечению внимания частных инвесторов к конкретному району;
- создает дополнительные стимулы для застройки путем прокладки сетей инженерных коммуникаций и дорог за счет общественных фондов, оздоровления окружающей среды;
- регулирует застройку путем предотвращения взаимоисключающего роста городских функций и сохранения резервов и ресурсов для дальнейшего развития;
- обеспечивает прямые и косвенные субсидии для привлечения инвесторов и выравнивания баланса затрат и прибыли.

Компенсации владельцу собственности возможны, если назначение или запрещение определенных видов использования территории связано с потерей коммерческой выгоды владельцем. Для этого в мировой практике существуют такие приемы как «Передача прав на строительство» (TDR) и «Плата за последствия» (*Developmental impact fees*), «Дифференцированный налог» (*Differential taxation*), программы финансовой помощи (*capital improvements programming*) и др.

«Правила землепользования и застройки» регламентируют права использования и строительного изменения объектов недвижимости:

— перечень условий и ограничений, связанных с освоением территории;

— порядок получения исходно-разрешительной документации и взаимодействия с контролирующими и согласующими инстанциями;

— обязательства по долевному участию в развитии городской инфраструктуры и эксплуатации территории [29].

Введение этих мер позволяет ускорить процесс получения разрешения и, тем самым, делает более стабильным инвестиционный цикл в строительстве. На стадии планирования и выдачи разрешения намного удобнее контролировать строительство, чем применять закон к уже готовым проектам и постройкам.

На определенном этапе реализации планов возникает вопрос о том, как способствовать распространению информации о перспективном градостроительном объекте.

Реализация градостроительных проектов часто задерживается из-за того, что планирующая организация не имеет достаточно ресурсов, а заказчик не заинтересован в распространении информации.

Распространение информации направлено на формирование ответной реакции со стороны покупателей или продавцов участков, недвижимости, объектов городского хозяйства. Этого можно добиваться либо напрямую, путем рекламы и продвижения целевым группам населения, либо косвенными способами, такими как функционально-пространственная реорганизация территории или упрощение организационных условий градостроительной деятельности.

В любом случае целью маркетинга будет «изменение специфического ответа со стороны потенциальных клиентов». В том числе:

1. формирование точки зрения или обучение. Целью может быть формирование положительной ответной реакции у целевых групп населения путем распространения информации и ее закрепление привлекательными примерами. Благодаря этому формируется общественная поддержка проекта и мнение о его коммерческой привлекательности;

2. стимулирование ответных действий. Если целевые группы населения уже имеют положительное отношение к проекту градостроительного развития, то следующим этапом может быть их деятельное участие в реализации проекта, например, в виде политической поддержки, инвестиций, других форм участия. Рыночная активность большинства некоммерческих общественных организаций направлена на формирование именно такого отклика;

3. изменение сложившегося мнения. Это наиболее сложная задача, поскольку переубедить всегда труднее. Население, обычно, не любит перемен, поэтому для того, чтобы добиться положительной оценки программы развития, предстоящие перемены следует связать с чем-то, в чем люди уверены и что знают на практике. Тогда



уже существующее благоприятное впечатление об аналогичном объекте будет служить проводником положительных реакций по отношению к новому. Таким якорем могут служить мнения или представления, которые уже имеют широкое распространение среди потенциальных клиентов.

### 3.2. Локомотивы городской реконструкции

Локомотивами реконструкции обычно называли крупные корпорации, владеющие большими участками земли в городах. Землевладельцы заинтересованы в повышении плотности застройки, поскольку это ведет к росту стоимости недвижимости на соседних участках. «Партнерства»<sup>1</sup> и «Корпорации городского развития» также могут выступать в качестве движителей городского строительства. Партнерство может быть оформлено в качестве самостоятельной организации или состоять из системы договоров и контрактов. Успех «партнерств» в Великобритании, Нидерландах способствовал распространению этой практики с уникальных торговых зон на районы развития комплексной жилой застройки. Особенно важно формирование такого партнерства на ранних стадиях планирования.

Представляется весьма целесообразным изучение опыта создания и функционирования подобных организаций, где одновременно с проектированием объектов разрабатывается технология их финансирования и практической реализации, осуществляется руководство строительством, а в дальнейшем и эксплуатацией.

**Корпорации развития городов** (Urban Development Corporations) стали создаваться в Великобритании с 1980 г. с целью обеспечения всего цикла прогнозирования, планирования, проектирования и реализации строительства в рамках единой организации. «Корпорация» — административная единица и в то же время коммерческое предприятие, которому были даны значительные полномочия в развитии определенной выделенной территории. В пределах согласованного плана корпорации должны иметь право строить различные объекты, но в том числе и согласованное количество общественно-необходимых объектов, используя для этого средства, получаемые за счет правительственных субсидий и продажи участков. Цель создания таких структур состоит в организации благоприятных условий для частных инвестиций. КРГ являются очень эффективными в решении задач возрождения центральных районов городов.

<sup>1</sup> «Партнерства» — это коммерческие организации со смешанным участием городского и частного капитала.

Корпорациям были переданы значительные полномочия, в том числе право отводить участки и контролировать строительную деятельность независимо от местных властей; право приобретать и передавать участки земли. Финансирование инженерной инфраструктуры, первичное отчуждение земли и ряд других общественно-необходимых работ осуществлялись путем целевых инвестиций центрального правительства; в ряде случаев полномочия были еще шире.

#### Пример: корпорация «Докланд», Великобритания

Управление корпорацией «Докланд» (Великобритания) состоит из трех департаментов: имущества, инженерных работ, градостроительства. Несмотря на успех корпорации по реконструкции Лондонских доков, за первые 4 года своего существования реализовавшей треть часть программы строительства, следует отметить значительные проблемы, возникшие, как объясняют, в связи с банковским кризисом и изменением конъюнктуры рынка офисных помещений. Снижение стоимости аренды привело к значительному снижению окупаемости затрат и замораживанию ряда объектов.

Проблемы эффективности функционирования корпорации «Докланд» возникли еще и в связи со слабой связью с местной властью и общественностью. В результате в 1988 г. было принято решение о введении следующих процедур:

- а) необходимость согласовывать свои планы с местной администрацией прилегающих территорий;
- б) все неформальные некоммерческие организации, имеющие свой интерес в предстоящем строительстве, должны оповещать при изменении планов;
- в) каждую неделю издается специальный бюллетень о заявках на строительство и принятым по ним решениям;
- г) время подачи протестов на заявки и консультации ограничено 14 днями, а в случае больших проектов 21 или 28 дней будут предоставлены на обсуждение;
- д) застройщикам будет оказана помощь при обсуждении своих намерений еще до подачи официальной заявки [42; 50].

**«Схема управления городским центром»** (Town Center Management schemes, Великобритания) была выдвинута в Великобритании в 1980 г. в для решения проблем возрождения деградирующих районов города. Цель формирования «Схемы управления городским центром» состоит в повышении конкурентоспособности территории, улучшении общественного обслуживания и благоустройства, удовлетворении всех пользователей городского центра.

Растущее количество «Схем управления городским центром» вызвано, по мнению исследователей, успехом такой организации управления в глазах городских властей и частного капитала. Что касается недостатков, по мнению горожан, то это, прежде всего, тенденции к облик (потеря индивидуальности) и недостаток удобств



(стоянка автомобилей, организация транспорта). «Схема управления городским центром» — это активные целевые организации. Целесообразность их формирования для решения локальных проблем доказана практикой [96].

**Корпорация развития территории «Якиманка», г. Москва** — возникла на основе Генерального соглашения (партнерства) между Префектурой Центрального административного округа и Корпорацией по развитию территории (1994 г.), в результате которого была разработана Программа деятельности, нацеленная на комплексный подход к решению проблем градостроительного развития на обширной территории г. Москвы (рис. 16).

Результат планирования и концептуального проектирования был закреплен в трех документах, суммирующих градостроительную политику:

- парцелляция территории на основе восстановления домовладений;
- карта функционального зонирования территорий;
- архитектурно-градостроительная концепция.

После утверждения Правительством г. Москвы, эти три документа приобрели статус Временной инструкции (Локальных градостроительных рекомендаций) по рассмотрению проектных предложений.

Программа «Якиманка» выявила целый ряд проблем, в частности, недостаток полномочий у Корпорации, которая имеет практически совещательный голос в решении вопросов управления территории, в отличие, например, от Английской корпорации по развитию городов.

◆ **Целевые организации по развитию жилой застройки могут быть различных типов, например:** дирекция единого заказчика, фонд развития территории (имущества), «корпорация развития территории», «жилищная ассоциация», «управляющая компания», «партнерство».

◆ **На различных этапах реализации программы привлечения свободного капитала частных лиц и организаций цель достигается при помощи ряда организационно-правовых мероприятий, в процессе поиска соглашений и компромисса между муниципальными органами, представляющими интересы населения, и частным капиталом, представляющим интересы финансовых институтов.**

**Жилищные ассоциации** представляют собой неправительственные некоммерческие организации, которые создаются правительством города или по инициативе самих жителей для решения конкретных социальных задач. Жилищные ассоциации получают в рас-

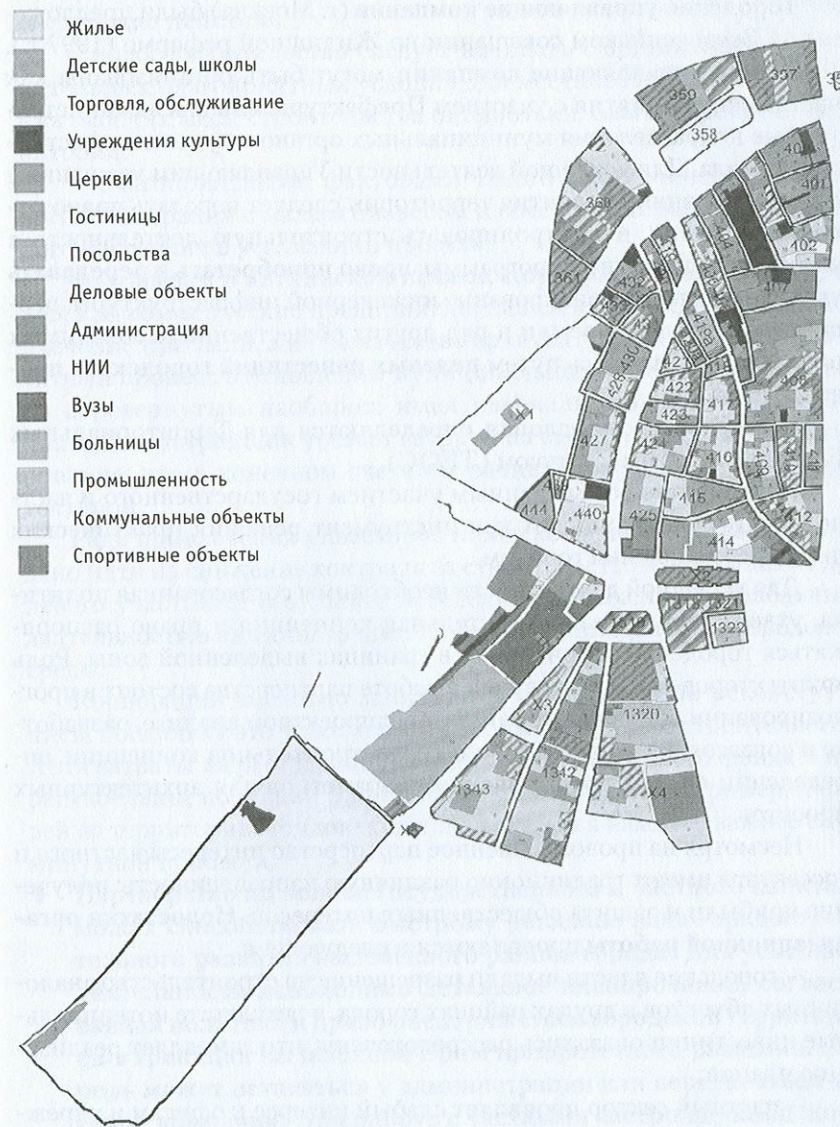


Рис. 15. Схема зонирования территории «Корпорации развития территории» — муниципальный район Якиманка, г. Москва, 1997 г.



поражение землю и должны сами найти инвестиции на финансовом рынке под гарантии централизованных правительственных фондов. Жилищные ассоциации контролируются по реализации планов, качеству жилого фонда и социальной структуре владельцев квартир.

**Городские управляющие компании** (г. Москва) были предложены на Всероссийском совещании по Жилищной реформе (1997 г.). Городские управляющие компании могут быть организованы как частные предприятия с участием Префектуры или как административные подразделения муниципальных органов с участием частного капитала. Для успешной деятельности Управляющим компаниям или Корпорациям развития территории следует передать **право отводить участки** и контролировать строительную деятельность в рамках согласованной программы; **право приобретать и передавать участки земли**; финансирование инженерной инфраструктуры, первичное отчуждение земли и ряд других общественно необходимых работ осуществлялись путем **целевых инвестиций городского правительства**.

В Москве такие условия определяются для Территориальных Единиц с Особым Статусом (ТЕОС).

**Партнерства** со смешанным участием государственного и частного капитала возникают как инструмент решения практических проблем управления городом.

Для успешной деятельности необходимы согласованная политика, утвержденная градостроительная концепция и право распоряжаться городской территорией в границах выделенной зоны. Роль архитекторов-градостроителей в работе партнерства состоит в прогнозировании социального заказа, предпроектном анализе, разработке и согласовании архитектурно-градостроительной концепции, определении системы управляющих параметров для архитектурных проектов.

Несмотря на провозглашенное партнерство интересы частного и государственного имеют традиционно различную направленность: получение прибыли и защита общественных интересов. **Недостатки организационной работы** проявляются в следующем:

— городские власти выдали разрешение на строительство аналогичных объектов в других районах города, в результате потенциальные инвестиции оказались рассредоточены, что замедляет реализацию планов;

— частный сектор проявляет слабый интерес к офисам и учреждениям общественного обслуживания, в результате появляется опасность «бюрократизации» территории, на которой будут расположены только государственные учреждения;

— еще труднее привлечь частные инвестиции к соседним жилым районам, в результате возникает напряжение между жителями и застройщиками.

Для решения возникших проблем **рекомендуется предпринять следующие действия:**

— новое строительство следует начинать с организации дополнительных благоприятных условий для местного населения: создания рабочих мест, строительства библиотеки, благоустройства территории;

— благоприятными факторами такого сотрудничества может стать кооперация с малым бизнесом и обеспечение занятости местного населения в реализации проекта.

По отзывам в английской печати, Корпорации развития городов, как коммерческие предприятия, нацелены прежде всего на извлечение прибыли, а не на качество архитектурных решений. Проектный процесс в отношении муниципальных объектов оказывается перевернутым наоборот: имея изначальную цель получение прибыли, застройщик урезает затраты на строительство и проектирование, что в конечном счете оборачивается утилитарной архитектурой.

Ради привлечения инвесторов городское правительство вынуждено идти на снижение контроля за строительством и на отказ от долевого участия. В результате население оказывается недовольным деятельностью администрации из-за снижения качества городской среды.

Корпорации неохотно занимаются архитектурной реконструкцией, поскольку это усложняет и удорожает процесс строительства. Хотя затраты на реставрацию ценных зданий опорного фонда и нерентабельны, но общий эффект от реконструкции, например, церквей на территории Лондонских доков оказался намного важнее сиюминутной прибыли.

♦ **Партнерство на основе государственного и частного капитала может способствовать быстрому решению задач градостроительного развития выделенного района города. Для успешной деятельности необходимо детальное планирование, согласованная политика и право распоряжаться городской территорией в границах выделенной Зоны приоритетного развития. Эта роль может оставаться у администрации или передаваться частной компании. При работе с частными застройщиками аппарат управления должен располагать данными о социальном заказе, предпроектном анализе и архитектурно-градостроительной концепции.**



Таблица 9. Практические задачи «Партнерства» по реализации программ градостроительного развития

Этапы развития жилой застройки	Социальная адаптация	Коммерческая адаптация
<b>Проектирование</b>	Определение градостроительной политики, общественное обсуждение целей, приоритетов, планов, правовое зонирование	Определение потенциальной стоимости земли и ренты, а также путей их увеличения
<b>Строительство</b>	Соблюдение требований правового зонирования и процедур регулирования застройки	Дифференциация (сегментация) рынка, формирование целевых групп потребителей, привлечение инвестиций
<b>Наращивание инфраструктуры</b>	Формирование общественных некоммерческих организаций по контролю за соблюдением интересов населения	Формирование единой платформы частных и общественных интересов, партнерских отношений государственного и частного сектора
<b>Территориальная экспансия (строительство на новых территориях)</b>	Контроль выборных органов городского самоуправления за соблюдением интересов городского населения	Формирование инвестиционно-строительных компаний — девелопера. Определение долевого участия частных инвесторов в развитии инфраструктуры
<b>Структурная трансформация (строительство без территориального роста)</b>	Уточнение организационно-правовой базы для дополнительных зон и территорий приоритетного развития	Формирование смешанных общественно-частных компаний по эксплуатации объектов городского хозяйства
<b>Консервация (сохранение сложившейся городской среды)</b>	Уточнение правовой базы для зон жесткого регулирования и обеспечение «прозрачности» процедур градостроительного контроля	Определение дополнительных условий при перепродаже участков, ротация собственности при соблюдении условий градостроительного регулирования
<b>Стагнация (постепенное угасание основной градостроительной функции)</b>	Корректировка градостроительной политики	Отбор альтернативных предложений по использованию освобождающихся резервов городской территории. Продажа недвижимости

### 3.3. Территории с особым статусом

Выделение территорий с особым статусом является инструментом правового зонирования. Предлагается рассмотреть более подробно два вида «дополнительных зон»: **Зону жесткого регулирования** и **Зону приоритетного развития**.

#### Градостроительные Зоны жесткого регулирования (ЗЖР)

Ценные участки городской среды, выявленные на этапе стратегического планирования, реализуются на локальном уровне в виде Зон жесткого регулирования.

Для наиболее ценных участков предпроектные исследования могут послужить основой конкурсной программы. Там, где нет оснований для конкурса, необходимы проектные рекомендации, устанавливающие контрольные показатели для каждого участка осваиваемой территории.

Помимо того, что проектные проработки должны быть практичными, они не должны сковывать творческий поиск архитекторов и подменять их.

Градостроительные условия вместе с проектными рекомендациями могут входить в пакет документов на продажу или аренду участка. Особенно это важно при первичном отчуждении муниципальной земли. При конкурсе на освоение участка проект, не отвечающий условиям предпроектных проработок, следует отклонить. Гибкость требований можно обеспечить за счет разработки альтернативной концепции застройки.

Для назначенных Зон жесткого регулирования утверждаются **требования к застройке**. Состав требований определяется на основе предпроектных исследований, которые включают анализ городского окружения (оценку архитектурных характеристик зданий, улиц, открытых пространств), выявление исторической глубины и функционального использования застройки, архитектурных доминант и ориентиров, поперечного профиля участка и силуэта существующей застройки, движения транспорта и пешеходов, существующих зданий, городской ткани и архитектурных деталей.

Цель исследования — выявление архитектурных форм, характерных для этой территории, и подготовка «Эскиза градостроительной реконструкции».



**Пример: Зона строгого регулирования застройки в г. Москве, 2005 г.**

Зона строгого регулирования застройки — часть городской территории, обеспечивающая охрану объектов градостроительного наследия: заповедных территорий и ценных фрагментов городского ландшафта, включенных в состав объединенных охранных зон. Зоне строгого регулирования соответствует строгий режим градостроительного регулирования, устанавливающий ограничения на новое строительство и хозяйственную деятельность, предусматривающий сохранение, восстановление и обеспечение оптимального восприятия объектов градостроительного наследия. Данный режим, ориентированный на преемственное развитие и возобновление целостности исторической части города, осуществляется с использованием методов реновации (сомасштабное новое строительство с учетом традиционных типологических характеристик застройки)[8].

**Градостроительные  
Зоны приоритетного развития (ЗПР)**

Практика вычленения территорий с особым статусом, внутри которых действуют упрощенные механизмы согласования проектной документации, известна в США, Германии, Великобритании и других странах.

**Предпринимательские зоны (США)** получают упрощенный режим планирования как часть стимулирующих мер, включающих также и финансовые льготы. Практика подтвердила эффективность этих мер и для реконструкции, и для гражданского строительства.

Использование механизма **Упрощенных планировочных зон**, Великобритания, для обновления застройки и нового строительства также показало высокую оперативность в достижении градостроительных задач без снижения качества проектирования или ущерба для окружающей среды.

**Пример: Упрощенные планировочные зоны, Великобритания, 1992 г.**

Согласно положениям Департамента окружающей среды Великобритании, Упрощенные планировочные зоны (*Simplified planning zones*) представляют собой проектный документ, регулирующий архитектурную деятельность в пределах обозначенных территориальных границ. После утверждения Государственным секретарем Упрощенные планировочные зоны являются основанием для осуществления отводов земельных участков для проектных и изыскательских работ. При этом застройщику не требуется подавать заявку на выделение отвода, заказывать и согласовывать градостроительное задание, если речь идет о разрешенных в схеме видах строительства.

Упрощенные планировочные зоны применяются с 1986 г. как для отдельных больших территорий, так и для серий однотипных участков.

Использование Упрощенных планировочных зон наиболее целесообразно на сложившихся городских территориях, где существует потреб-

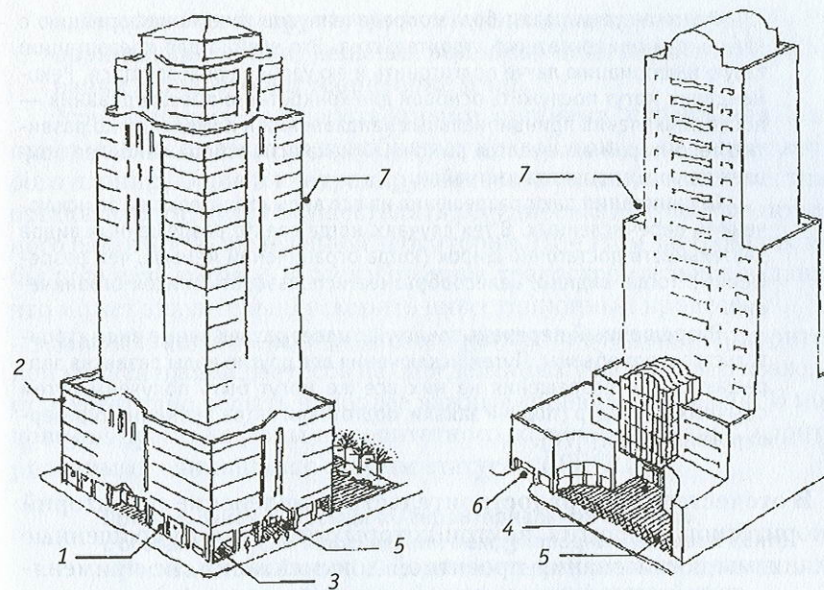


Рис. 16. Проектные рекомендации для зоны приоритетного развития в районе 42-й улицы (Мидтаун), г. Нью-Йорк, США:

1 — розничная торговля на первом этаже; 2 — линия застройки совпадает с «Красной» линией границы квартала; 3 — вход в метро размещается в пределах участка, а не улицы; 4 — пешеходная площадка в пределах участка; 5 — обязательный тротуар в пределах участка; 6 — понижение бортового камня; 7 — специальные требования к габаритам здания обеспечивают инсоляцию и аэрацию

ность в обновлении и привлечении инвестиций, однако и районы нового строительства могут иметь такую же регламентацию.

Создание Упрощенных планировочных зон не допускается в Национальных парках, охранных зонах, заповедниках, лесопарковых поясах, на территориях, представляющих особый научный интерес или имеющих специальное назначение (в районе атомных установок или взрывоопасных производств).

Прежде чем утвердить границы Упрощенных планировочных зон, местным властям рекомендуется провести консультации с владельцами земли. Разрешения на проектные работы могут быть различного объема, под различные виды застройки или под один доминирующий. Также может быть дано разрешение на различные мелкие работы, как, например, смена функционального использования, встройки и пристройки.

В связи с тем, что размеры Упрощенных планировочных зон и характер опорного фонда могут сильно различаться, вопрос о степени детализации «планировочных схем» в каждом конкретном случае решается индивидуально.

Существуют два основных подхода при **описании планировочных условий** в Упрощенных планировочных зонах: **рекомендации или ограничения.**



**Рекомендации** дают более определенную и точную информацию о всех видах приоритетного строительства. Это удобно для презентации: такую информацию легче подготовить и ею удобнее пользоваться. Рекомендации могут послужить основой для конкретного проектирования — после объявления принципиальных направлений и пожеланий по развитию территории включается рыночный механизм отбора наиболее привлекательных проектов застройки.

**Ограничения** дают разрешение на все виды строительства за исключением перечисленных. В тех случаях, когда спектр разрешенных видов деятельности достаточно широк (когда ограничений меньше, чем разрешений), тогда, видимо, целесообразнее использовать список ограничений.

**Разрешенный перечень** точно указывает разрешенные виды строительства и его объемы. Путем исключения все другие виды развития запрещаются, но разрешения на них все же могут быть получены путем обычных процедур (подачи заявки, подготовки актов временного резервирования и др.) [70].

**В отечественном градостроительстве** вычленение территорий приоритетного развития, внутри которых действуют упрощенные механизмы согласования проектной документации, не применялось до перестройки в связи с тем, что не было необходимости в привлечении альтернативных источников финансирования, а решение социальных задач зависело только от вышестоящей администрации.

Первые попытки расширить полномочия местной администрации в области контроля за использованием городской территории (1991 г.) оказались неудачными, так как это только усложнило процесс согласования и координации инициатив с Генеральным планом города или Проектом детальной планировки (см. Временное положение о порядке предоставления и изъятия земель в г. Москве от 31 янв. 1992 г.). В результате возникла потребность в Градостроительных концепциях как упрощенных проектных документах, обосновывающих стратегию градостроительного развития на местном уровне (в пределах административного или муниципального округа). Однако реализуемость концепций оказалась очень низкой в связи со слабой ориентацией на современные экономические условия. Ускорить градостроительное развитие жилой застройки возможно за счет введения в практику Зон приоритетного развития.

◆ **Зона приоритетного развития может быть оформлена как градостроительный (предпроектный) документ, регулирующий архитектурную деятельность в пределах обозначенных территориальных границ. Методика создания подобной планировочной зоны предусматривает разработку архитектурно-**

**планировочной структуры и объемно-пространственной композиции застройки, решение вопросов инженерного оборудования и подготовки территорий и т.д.**

Утвержденная государственными органами управления Зона приоритетного развития приобретает правовой статус, на основе которого планирующие и контролирующие инстанции, а также местные органы власти, будут осуществлять регулирование градостроительного развития на выделенной территории. При этом застройщик мог бы получать готовое и согласованное градостроительное задание, что может значительно ускорить инвестиционный процесс.

Назначение Зон приоритетного развития состоит в приоритетной концентрации ресурсов на определенных участках, что позволяет эффективно решать наиболее важные социальные задачи. В московской практике Зоны приоритетного развития названы Территориальными единицами с особым статусом (ТЕОС).

**Пример: Закон г. Москвы «О территориальной единице с особым статусом «Московский международный деловой центр «Москва-Сити».** Статья 1. Определение территориальной единицы с особым статусом «Московский международный деловой центр «Москва-Сити»

«ТЕОС «Москва-Сити» представляет собой имеющую особый порядок управления и правовой статус единицу территориального устройства города Москвы, где для российских и иностранных предпринимателей и инвесторов применяются специальные формы стимулирования предпринимательской деятельности. Статус ТЕОС «Москва-Сити» определяется для создания и развития делового центра и городских объектов инженерно-транспортной инфраструктуры.

Функционирование ТЕОС «Москва-Сити» осуществляется на основе настоящего Закона, нормативных правовых актов Московской городской администрации, Целевой комплексной программы градостроительного и социально-экономического развития ММДЦ «Москва-Сити», принятой Московской городской Думой и Правительством Москвы, и ежегодных программ развития проекта ММДЦ «Москва-Сити», утверждаемых Правительством Москвы, а также соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемых органами государственной власти города Москвы.

В ТЕОС «Москва-Сити» устанавливается особый режим землепользования, льготный режим налогообложения, инвестиционной и предпринимательской деятельности, а также особый порядок управления».

Статус Зоны приоритетного развития следует устанавливать как минимум на 10 лет. Составными частями документации, определяющей развитие в пределах ЗПР, являются **Схемы** планировочного развития (СПР) и **«Пакет»** стимулирующих (льготных) условий (привилегий) для тех предпринимателей, которые будут вкладывать средства в социально-обусловленные программы на данной терри-



тории. В дополнение к Пакету и СПР в пакет документов могут быть включены градостроительные проработки, иллюстрирующие особенности освоения отдельных участков, например таких, как пойма реки, группа старых деревьев; а также стилевые характеристики сложившейся застройки и др.

В связи с тем, что и характер опорного фонда, и размеры ЗПР могут сильно различаться, вопрос о степени детализации ЗПР в каждом конкретном случае решается индивидуально.

♦ **Пакет стимулирующих мер включает упрощенный режим планирования и согласования проектной документации, а также дополнительные организационные и финансовые льготы. К числу таких мер относятся: правовой статус и финансовые льготы.**

Эффективность применения Зон приоритетного развития в качестве средства ускорения градостроительного развития возрастает при кооперации с другими мероприятиями, например, выделении свободных участков, предоставлении финансовых льгот, государственных кредитов. Привлекательность программы для инвесторов будет выше, если ПАКЕТ прилагаемых документов будет включать точные сроки введения в эксплуатацию объектов транспорта и инженерного обеспечения. Точный график является одним из условий, гарантирующих надежность бизнес-планов реконструкции и, соответственно, стимулом для привлечения инвестиций.

♦ «Схема» планировочного развития предназначена для координации обновления жилой застройки различными субъектами градостроительной деятельности в соответствии с возможностями и ограничениями, а также приоритетными направлениями и мероприятиями по развитию городской среды. Задача состоит в интеграции и согласовании всех аспектов развития территории (эколого-ландшафтных, функциональных, социальных, культурных, художественных).

На схемах и картах следует показывать границы зон, подзон, участков, планировочные ограничения. Остальная информация указывается в ПАКЕТЕ.

Система контроля качества архитектурного облика будущей застройки включает рекомендации по организации общественных пространств и габаритные схемы застройки каждого квартала. Эти предложения являются официальной интерпретацией концептуального проекта.

Возможность назначать Упрощенные планировочные зоны позволяет органам местной власти обеспечивать приоритетное развитие участков городской территории, которые в первую очередь нуждаются в обновлении.

### 3.4. Реализация градостроительных планов

Реализация градостроительных планов включает как координацию независимых застройщиков, так и реализацию целевых программ.

Реализация планов и программ в условиях рыночной экономики предполагает формирование организационно-правовой среды, разработку планировочных документов и проектных рекомендаций, при помощи которых зоны и участки городской территории становятся привлекательными для застройщиков, инвесторов, кредитных и финансовых учреждений.

Коммерческая ценность территории возрастает, если совместно реализуются несколько проектов, поэтому при разработке целевой программы следует учесть всех возможных участников и соседей, их интересы и формы взаимодействия. За счет кооперации появляется возможность значительно улучшить городскую среду, благоустроить внутриквартальные пешеходные пространства.

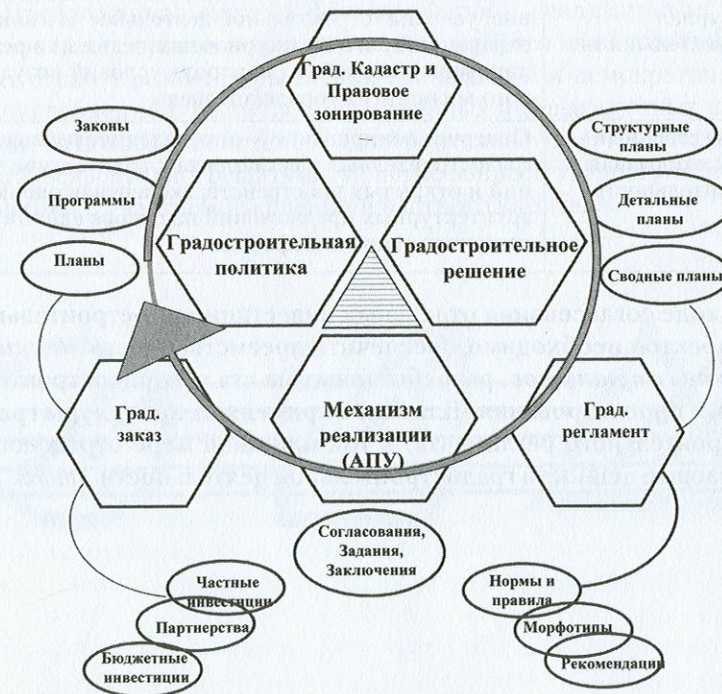


Рис. 18. Управление градостроительным развитием территории



Таблица 10. Система требований градостроительного регламента

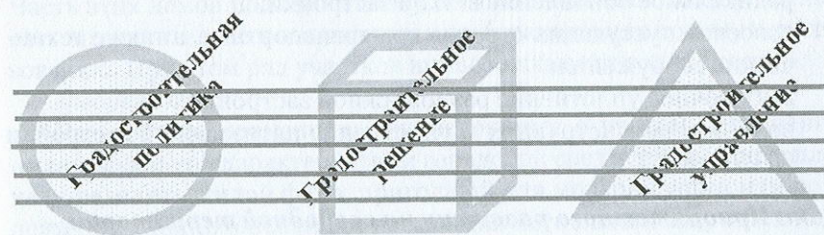
Основные направления градостроительной политики	Основные требования градостроительного регламента
Природная среда и экология	Ландшафтное зонирование, контроль за соответствием архитектурного проекта нормам и правилам строительства, планировочным и организационным ограничениям, связанным с охраной природы
Функциональная инфраструктура и коммуникации	Функциональное зонирование, «Планировочное разрешение», технические условия и градостроительное задание на проектирование, контроль за соблюдением планировочных норм и требований в проектных предложениях
Социально-пространственная организация	Правовое зонирование, социальный статус участков территории (открытость—закрытость, контроль, безопасность, идентификация), определение условий долевого участия застройщика в благоустройстве городской среды
Историко-культурная содержательность	Ландшафтно-визуальное зонирование, определение условий строительной деятельности в зонах охраны историко-культурного наследия или регулирования застройки, контроль условий визуального восприятия городской среды
Художественный облик и образная выразительность	Ордерное зонирование — определение требований градостроительного регламента к архитектуре зданий и открытых пространств; экспертная оценка архитектурных предложений на основе единой концептуальной платформы

- ♦ В ходе согласования отдельных инвестиционно-строительных проектов необходимо обеспечить преемственность *планировочных принципов*, разработанных на стадии градостроительного проектирования. Для этого применяют процедуры градостроительного регламента, в той или иной мере отражающие базовые ценности градостроительной деятельности (табл. 10).

## Заключение

Рост города в условиях частной собственности на объекты недвижимости зависит от принятия множества отдельных решений по вопросам проектирования, строительства, дизайна, получения инвестиций. Этот факт объясняет невозможность запроектировать и реализовать генеральный план города как механизм или машину, заранее просчитав все необходимые части и компоненты. Для управления такими сложными системами более пригодна теория случайностей и «обусловленного поведения». Сложные саморегулирующиеся системы жизнеспособны благодаря действиям составляющих их отдельных субъектов. Примером сложных систем выступают экономика, рынки, сам человек. Возможность принимать независимые решения — это то, что отличает разумную жизнь. При этом государство и администрация обязаны определить приоритеты градостроительной политики, сформулировать рекомендации и контролировать соблюдение общественных интересов.

Предложенная система формирования и реализации местных *Планов градостроительного развития* опирается на положительный опыт стран с развитой рыночной экономикой и демократическим самоуправлением. Наличие согласованных и утвержденных планов развития позволяет системе градостроительного регулирования работать эффективно, решать актуальные вопросы градостроительной политики с участием населения и частного капитала.





## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Градостроительные задачи по оптимизации развития жилой застройки

Предлагается выполнить ряд упражнений по градостроительному развитию жилой застройки с использованием рекомендаций, изложенных в пособии. В ходе решения задач на конкретной территории отрабатываются навыки разработки **Плана градостроительного развития, Зоны приоритетного развития, Зоны жесткого регулирования, Локальных градостроительных рекомендаций, Схемы организации открытых пространств, Габаритной схемы квартала.**

Для современной градостроительной практики г. Москва наиболее типичными участками развития жилой застройки являются следующие :

- освоение новых территорий на периферии города;
- кварталы комплексной реконструкции в центре города;
- неосвоенные территории, зарезервированные для общественных центров (вдоль крупных магистралей и около станций метро);
- строительство на месте вывода производственных объектов и площадок в срединной зоне города;
- строительство на рекультивируемых, восстановленных и новых территориях;
- радикальное обновление ветхой застройки;
- освоение пустующих отводов под транспортные, а также технические сооружения;
- выборочное уплотнение разноэтажной застройки;
- волновая реконструкция и уплотнение пятиэтажной застройки 60—70 гг. XX в.

#### *Зона Приоритетного развития на свободной территории*

*Дано:*

Новый жилой район на свободной территории.

*Задание:*

Для ускорения освоения участков первой очереди требуется одновременно разработать Концепцию градостроительного развития и определить градостроительные **Зоны приоритетного развития**, подготовив соответствующие **пакет и схему.**

Наличие утвержденных ЗПР дает основание для предварительного резервирования участков для проведения проектно-изыскательских работ, подготовки Исходно-разрешительной документации и градостроительного задания для проведения подрядных торгов (тендеров).

Градостроительная «Схема» включает все виды градостроительного зонирования, определение границ и линий застройки, баланс жилых и общественных функций, этажность. В «Пакете» указывается долевое участие в строительстве инженерной инфраструктуры и объектов социально-культурной сферы. Форма регламентации градостроительных параметров застройки может быть в виде рекомендаций или ограничений.

**Рекомендации** — точно указываются разрешенные виды строительства и его объемы. Путем исключения все другие виды развития запрещаются, но разрешения на них все же могут быть получены путем обычных процедур (подача заявки, подготовка актов временного резервирования и др.).

**Перечень ограничений** меньше по объему — в нем перечисляются только конкретные исключения. Ясность «открытых» схем зависит от точного перечня исключений. В тех случаях, когда спектр разрешенных видов деятельности достаточно широк (когда исключений меньше, чем разрешений), тогда целесообразнее сопровождать проектные документы открытыми списками.

#### *Локальные градостроительные рекомендации по обновлению устаревшей застройки*

*Дано:*

Жилой район, застроенный морально устаревшими зданиями. Часть этих домов подлежит сносу, но часть возможно модернизировать применительно к современным требованиям или новому использованию. При этом ряд участков высвобождаются после сноса.

*Требуется:*

Разработать концепцию реконструкции с учетом сохранения индивидуальной характеристики городской среды. На опорном плане определить жилой фонд, пригодный для модернизации или подлежащий сносу в ближайшее время. Для нескольких кварталов подготовить **Локальные градостроительные рекомендации**, в которых выявить и закрепить ценные характеристики сложившейся застройки, установить общие для данной территории правила пристроек, надстроек, вставок и других приемов модернизации и реконструкции опорного жилого фонда.

Рекомендации дают определенную и точную информацию об архитектурных характеристиках зданий и городской среды в виде



буклета с обоснованием принятых стандартов. Это удобно с точки зрения рекламной презентации, такую информацию легче подготовить и ею удобнее пользоваться. Рекомендации могут послужить инструментом конкретного проектирования и отбора наиболее привлекательных проектов застройки.

Кроме того, в составе «Пакета» документов должны быть указаны дополнительные условия, связанные с обустройством общей пешеходной зоны, в том числе требования для первых этажей, озеленения, планировки автостоянок, устройства входов, сохранения визуальных коридоров.

### **Габаритная модель общественно-жилого комплекса**

*Дано:*

Промышленная территория серединной зоны, высвобождающаяся под жилую застройку. Многие участки с устаревшими сооружениями потеряли своих прежних владельцев и в лучших районах города продолжают оставаться пустыри за глухими заборами. Использование таких площадок может значительно снизить потребности в территориальном росте города, а также способствовать улучшению городской среды.

*Требуется:*

Разработать концепцию градостроительного развития территории, предусмотрев полифункциональное использование: сочетание торговых зданий, жилых домов, учреждений обслуживания, а также предприятий легкой промышленности и офисов. Выделить несколько ключевых участков для строительства общественно-жилого комплекса и определить для него **габаритную модель застройки**. Для этого разработать и «утвердить» объемно-планировочную концепцию и подготовить габаритные схемы кварталов (планировочные схемы и разрезы), обозначить оптимальные параметры архитектурных объектов.

Выделение Зоны приоритетного развития является первым этапом «партнерства» по привлечению частных инвестиций и условием для проведения градостроительного маркетинга участков территории.

### **Градостроительный регламент сложившейся застройки**

*Дано:*

Жилой район со сложившейся разноэтажной застройкой. Для того чтобы привлечь инвестиции к реконструкции ветхих зданий, но не увеличивать плотность сверх установленной для этой части города, используется механизм компенсации упущенной выгоды. (Пример: подготовка к применению «Переноса прав на строительство»).

*Требуется:*

В рамках Плана градостроительного развития разработать **подробные требования к архитектуре зданий и городской среде** для нескольких кварталов: соотношение жилья, офисов, торговли, архитектурные параметры зданий; на опорном плане выявить ценные здания, важные пешеходные пространства. На основе проработки архитектурной концепции подготовить градостроительный регламент ряда кварталов с учетом объемно-пространственной композиции застройки. «Защитить» трехмерную модель застройки. Предельные показатели этажности, полученные на модели, используются для определения разрешенной плотности. Среднее значение плотности устанавливается как средневзвешенное нормативное на весь квартал; устанавливается разница между средним разрешенным значением плотности и показателями различных участков. Компенсация разницы может быть получена только на соседних участках внутри рассматриваемого квартала.

### **Схема организации открытых пространств пятиэтажной застройки**

*Дано:*

Район массовой жилой застройки, возведенной 40–50 лет назад, подлежащий комплексной реконструкции. Указаны свободные участки для размещения домов переселенческого фонда, определен поэтапный баланс муниципального и коммерческого жилого фонда с учетом переселения жителей в новые дома в пределах жилого района на той же территории. Возможность реализации каждого этапа реконструкции открывается только после осуществления работ на соседнем участке, таким образом выстраивается цепочка взаимосвязанных строительных работ, а по территории прокатывается «волна реконструкции».

*Требуется:*

В рамках градостроительной концепции разработать **схему организации пешеходных пространств**. Предусмотреть интенсивное использование жителями территории внешней жилой среды, максимальное сохранение здоровых и ценных зеленых насаждений. Провести социально-пространственный анализ использования территории и разработать концептуальную планировку открытых пространств. Указать пространственные параметры, необходимые для формирования *освоенной, комфортной, содержательной* внешней жилой среды и дать рекомендации по ключевым элементам объемно-пространственной композиции застройки.



## Зона жесткого регулирования в центре города

Дано:

Возрождение центральных районов больших городов становится все более проблемной задачей. Сокращение жилого фонда и численности населения в исторической застройке грозит привести к печальным последствиям, хорошо известным в городах Европы и Америки.

Новые жилые образования могут занимать сравнительно небольшие участки, дополняющие сложившуюся квартальную структуру, а также служить выборочному уплотнению застройки. Функционально-пространственная обособленность жилых образований, расположенных в зоне влияния крупных общественных комплексов, достигается использованием ряда приемов: плотной периметральной застройкой кварталов, интенсивным озеленением контактно-стыковых зон между общественными комплексами и жилыми домами, вертикальным зонированием внутриквартальных пространств, формированием единых внутриквартальных рекреационных зон, сокращением нормативов расчета сети учреждений КБО.

Требуется:

Подготовить «схему» планировки и «пакет» условий для **Зоны жесткого регулирования**. Для этого провести натурные обследования и выявить архитектурную индивидуальность жилой застройки: масштаб и структуру построения открытых пространств, объемов зданий, а также стилевые особенности и цветовое решение фасадов, деталей зданий, малых форм.

В условиях комплексной реконструкции назначение Зоны жесткого регулирования открывает возможность индивидуальным застройщикам (инвесторам, девелоперам) провести ряд проектных и изыскательских работ, получив по упрощенной схеме Исходно-разрешительную документацию.

При разработке «пакета» рекомендаций для застройщика важным условием является непосредственная связь назначаемых изменений с возможностью строительства на конкретном участке или с использованием земли после завершения объекта. Дополнительные условия могут быть направлены на формирование целостной городской среды высокого качества.

## Список использованной литературы

1. **Бестужев-Лада Н.В.** Прогнозирование социальных потребностей молодежи. Опыт социологического исследования. Институт социологических проблем АН СССР. — М.: Наука, 1978.
2. **Бранч М.** Проектирование городской среды: Пер. с англ. — М.: Стройиздат, 1979.—176 с., илл. Перевод изд.: Planning Urban Environment/M.C. Branch.—Stroudsburg. — Pennsylvania, 1974.
3. **Градостроительное** моделирование: концепции, проблемы, результаты. В сб научн. трудов под ред. О.З. Кагановой. — Ленинград, 1991.
4. **Галактионов А., Соколов Д.** Жилой квартал. — М., 1934.
5. **Городская** среда. Технология развития: Настольная книга /В.Л. Глазачев, М.М. Егоров, Т.В. Ильина и др. — М.: «Ладья», 1995.
6. **Гутнов А.** Город в теории систем. В кн.: Города и люди: избранные труды. — М.: МП «Ладья», 1993.
7. **Должность** архитектурной экспедиции. Трактат-кодекс 1737—1740 годов. В кн.: Архитектурный архив. Вып. № 1. — М.: Академия архит. СССР, 1946. — С. 7—100.
8. **Закон** г. Москвы (от 9 декабря 1998 г. № 28) «О градостроительном зонировании территории города Москвы» (с изменениями от 1 декабря 1999 г.).
9. **Забельшанский Г.Б., Минервин Г.Б., Раппопорт А.Г., Сомов Г.Ю.** Архитектура и эмоциональный мир человека. — М.: Стройиздат, 1985.
10. **Крайняя Н.П.** Градостроительные тенденции развития типологии жилой застройки. — М.: МГЦНТИ (обзор. инф.), 1990, вып. 6.
11. **Карташова К.К.** Социальные и демографические аспекты решения жилищной проблемы/Жилище—2000: Социально-демографические проблемы. — М.: Стройиздат, 1989. — С. 3—37.
12. **Коган Л.Б.** Социально-культурные функции города и пространственная среда, 1982.
13. **Конторович И.Я., Ривкин А.Б.** Рациональное использование территорий городов. — М., 1986.
14. **Концепция** социально-экономического и градостроительного развития Западного административного округа г. Москвы в условиях рыночной экономики / Научный отчет авторского коллектива в составе Вавакина Л.В., Лисицина В.В., Долинина Л.В., Ораевской С.С., Миндрул С.В., Петрова Ю.В., Машковой Г.А., Мигалевой Е.П., Крашенинникова А.В. — М.: НИИПИ генерального плана г. Москвы, 1992.
15. **Кострикин Н.Д.** От формы к содержанию структуры городского плана. В кн.: Города и системы расселения. Комитет по системному анализу № 6, 1985. — С. 85—130.
16. **Крашенинников А.В.** Обучение средовому проектированию. Сб. Всесоюзной конференции «Современные проблемы формирования городской среды». — М.: ВНИИТАГ, 1989, часть 2. — С. 13—16.
17. **Крашенинников А.В.** Социальные функции и структура культурно-бытового обслуживания в городе//«Строительство и архитектура». Известия Вузов, 1981, № 7. С. 57—59.
18. **Крашенинников А.В.** Градостроительный маркетинг и ордерное зонирование территории// Архитектурный вестник, № 2, 1997. — С. 11—13.



19. **Крашенинников А.В.** Жилые кварталы: Учеб. пособие для архит. и строит. спец. вузов/ Под общ. ред. Н.Н. Миловидова, Б.Я. Орловского, А.Н. Белкина. — М.: Высшая школа, 1988.
20. **Линч К.** Совершенная форма в градостроительстве: Пер. Глазычева В.Л. — М.: Стройиздат, 1982.
21. **Макарская Т.В.** Эстетическая культура и архитектурное образование. В сб. Архитектурная наука и образование. — С. 163—172.
22. **Малоян Г.А.** Англия. Градостроительное регулирование // Архитектура СССР, № 2, 1987. — С. 114—117.
23. **Мальшев А.** Налогообложение и оценка недвижимости в Сингапуре: По материалам «Journal of Valuation». Realty Review, № 6 (9), май 1994. — С. 35—60.
24. **Методическое** пособие по применению МГСН 1.01-99 при проектировании на территории морфотипов исторической застройки, 2002.
25. **Основы** теории градостроительства /З.Н. Яргина, Я.В. Косицкий, В.В. Владимиров, А.Э. Лутнов, Е.М. Микულიна, В.А. Сосновский — М.: Стройиздат, 1986.
26. **Портнов Б.А.** Рациональное использование территорий в районах реконструкции. — Стройиздат, Красноярское отд., 1990.
27. **Положение** о едином порядке проектной и предпроектной подготовки строительства в Москве. — Правительство Москвы, 1995.
28. **Программа** социально-экономического и градостроительного развития муниципального района Якиманка. — Префектура Центрального административного округа, Территориальное управление «Якиманка», «Корпорация развития территории». — М., 1997.
29. **Правовое** зонирование. Опыт разработки «Правил землепользования и застройки» в городах России. Фонд «Градостроительные реформы» (Россия), Фонд развития ресурсов (США). — М.
30. **Проект** детальной планировки кварталов 53, 58, 59, 61, 61а, 68, 69, 70, 71 в муниципальном округе № 5 Фили-Давыдково Западного административного округа г. Москвы. — Творческая мастерская «Запад Москвы» при НИИПИ генплана г. Москвы, 1992.
31. **Рекомендации** по планировке и застройке жилых районов и микрорайонов. — М., ЦНИИП Градостроительства, 1980.
32. **Савченко М.Р.** Пособие по методике прикладных архитектурных исследований. — М., 1979.
33. **Смоляр И.М.** Принципы градостроительного проектирования и предложения по разработке планов городов в новых социально-экономических условиях. — М., 1995.
34. **Смоляр И.М.** Градостроительство как правовая планировочная система. — Серия градостроительство и городское планирование. — М., 2003.
35. **СНиП 2-07-01.89** Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений/ Госстрой СССР. — М.: ЦИТП Госстроя СССР, 1991.
36. **Судьба** микрорайона «Остоженка». Между прошлым и будущим. Буклет русской части экспозиции ЕДИНСТВО и РАЗЛИЧИЯ в Венеции, 1996.
37. **Яргина З.В.** Градостроительный анализ. — М.: Стройиздат, 1984.
38. **Alisdair R.** Gentrification, power and versions of community: a case study of Los Angeles. Oxford : School of Geography, University of Oxford, 1989. — 34 p.
39. **Ashworth G.A. & Voogd H.** Selling the city: marketing approaches in Public sector Urban Planning. Belhaven Press, ISBN 1 85293 008X, 1990. — 177.
40. **Barnett J.** In the Public Interest: design guidelines, *Architectural record*, 175, 1987, № 8. 114—125 pp.
41. **Brombilla R., Longo G/** For pedestrians only. Planning design and management of Traffic free zones/ NY, 1978. — 208 p.
42. **Brownill S.** Developing London's Docklands. Another great Planning Disaster? PCP, 1990. — 208 p.
43. **Butler, Stuart M.** Enterprise zones : pioneering in the inner city / by Stuart M. Butler; foreword by Sir Geoffrey Howe. [Washington]: Heritage Foundation, 1980. — 43 p.
44. **Calthorpe P.** The next American metropolis : ecology, community, and the American dream. New York : Princeton Architectural Press, 1993. — 175 p.
45. **Chaplin F. Stuart** .Urban Land Use Planning. University of Illinois Press, 1997.
46. **Cooper M., Sarkissian C., Sarkissian W., & Francis, C** (Eds) People Places: design guidelines for urban open space. — NY, Van N. Reinhold., 1990.
47. **Cullinworth B.J.** The political culture of Planning. American Land Use Planning in Comparative Perspective. Rutledge, — NY, London. 1993. — 350 p.
48. **Dear M.** Taking Los Angeles Seriously: Time and Space in the Post-Modern City // Architecture California. V. 13, № 2. August 1991. — P. 36—42.
49. **Development Plans.** A good practice guide. Department of the Environment, GB, 1992. — 300 p.
50. **Edwards, Brian**, MSc. London docklands: urban design in an age of deregulation. — Oxford, OX ; Boston : Butterworth Architecture, 1992. — 188 p.
51. **Ellin, Nun.** Postmodern urbanism. USA. 1996. — 350 p.
52. **Ellis J.** US Codes and controls// *Architectural review*, 184, 1987. — Pp. 79—84.
53. **Fainstein, Susan S.** The city builders : property, politics, and planning in London and New York. — Oxford, UK ; Cambridge, Mass.: Blackwell, 1994. — 298 p.
54. **Farbstein, Jay.** Connections : creating urban excellence : 1991 Rudy Bruner Award for Excellence in the Urban Environment / Jay Farbstein and Richard Wener. — New York, NY : Bruner Foundation, 1992. — 82 p.
55. **Fllen G.**Greenlands: A Sustainable Development Plan for Toronto's Waterfront Railway Lands, submitted to the city of Toronto, October 21, 1990.
56. **Hinshaw M.** The private sector builds a public place: Sixth Street pedestrian corridor, Bellevue, Washington// *Urban Design Review*, № 6(41), 1983. — Pp. 6—7.
57. **Implementing** town planning: the role of town planing in the evelopmental process /Edited by C.Greed. LONGMAN, 1996. — 330 p.
58. **Kloppenborg Paul.** The quest for utilization value/New York: Prinston Architectural Press, 1994.
59. **Land** Use Planning for Housing. Ministries of Municipal Affairs and Housing, Toronto: Ministry of Government Services, 1989.
60. **Lang J.** Implementing of Urban Design in America Project Types and Methodological Implementations// *Journal of Urban Design*. V.1, №1, February 1996. 7—23 pp.
61. **Lazin F. A.** Politics and policy implementation : project renewal in Israel. Albany — State University of New York Press, 1994. — 201 p.



62. **Lowe M.D.** «Shaping cities: The Environmental and Human Dimensions», Worldwatch Paper 105 . — Washington, D.C.: Worldwatch Institute, 1991.
63. **Mansfield, H.** Cosmopolis: yesterday's cities of the future. New Brunswick, N.J. : Center for Urban Policy Research, 1990. — 165 p.
64. **Modelling the city : performance, policy, and planning /** edited by C.S. Bertuglia, G.P. Clarke, and A.G. Wilson. — London ; New York: Routledge, 1994. — 210 p.
65. **Planning Policy Guidance: General Policy and Principles.** PPG-1. Department of the Environment. Welsh Office. — January, 1988.
66. **Planning Policy Guidance: Green Belts.** Department of the Environment. PPG-2. — January, 1988.
67. **Planning Policy Guidance: Local Plans.** Department of the Environment. PPG-12. — November, 1988.
68. **Planning Policy Guidance: Major Retail Development.** Department of the Environment. PPG-5. — January, 1988.
69. **Planning Policy Guidance: Regional Planning Guidance, Structure plans and the Content of the Development Plans.** Department of the Environment. PPG15. — May, 1990.
70. **Planning Policy Guidance: Simplified Planning Zones.** Department of the Environment. PPG-15. — May, 1990.
71. **Planning Policy Guidance: Strategic Guidance for London.** Department of the Environment. PPG-3. — September, 1989.
72. **Preparing your own Design Guidelines: a handbook for Seattle neighborhoods /**Seattle, City of Seattle Planning Department, Department of Construction and Land Use. — Seattle planning department, 1993.
73. **Porteous J. D.** Environment and behavior: planning of everyday urban life. Reading. — Wesley, 1977.
74. **Punter J.** Developments in Urban Design Review: The lessons of West Coast Cities of the United States for British Practice/ Journal of Urban Design, № 1, V. 1, February. 1996. — Pp. 23–45.
75. **Raggers G.G.** Revitalisering: nieuwe stimulansen vood de bestaande stad' in H Voogd (ed.), Stedelijk planning in perspectief., Geopers, Groningen) 1989.
76. **Reeves D.** Effective public consultations. Planning Practice and Research, Vol.10, № 2, 1995. — Pp. 199–213.
77. **Regional Planning Guidance: Strategic Guidance for South Yourkshire.** Department of the Environment. PPG-5. — December, 1989.
78. **Revitalizing urban economies.** Land use, Government policy United States, Real estate development, Law and legislation. United States. — Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1987. — 102 p.
79. **Revitalizing the industrial city /** special editors of this volume, Ralph R. Widner, Marvin E. Wolfgang. Newbury Park, Calif. : Sage Publications, 1986. — 227 p.; (Annals of the American Academy of Political and Social Science, 0002-7162 ; v. 488).
80. **Schuiling D.** Key Projects of Urban Regeneration: the Dutch experience. Planning Practice and Research, Vol. 11, № 3, 1996. — Pp. 279–290.
81. **Sheffield.** Unitary Development Plan, 1992.
82. **Shirvani H.** Beyond Public Architecture: Strategies for Design Evaluations (NY, Van Nostrand Reinhold), 1990.
83. **Southworth M.** Theory and practice of contemporary urban design. Town planning review, № 60, 1989. — Pp. 369–402.
84. **Southworth M.** Environmental quality in cities and regions: a review of analysis and management of environmental quality in the United States. Town planning review, № 44, 1973. — Pp. 231–253.
85. **Sucher D.** City Comforts. How to build an Urban Village. City Comforts Press. 1996. — 175 p.
86. **Sustainability of urban systems: a cross-national evolutionary analysis of urban innovation /** edited by Peter Nijkamp. Aldershot, Hants, England: Avebury ; Brookfield, Vt., USA : Gower Pub. Co., 1990. — 317 p.
87. **Sustainable communities: a new design synthesis for cities, suburbs, and towns.** Edited by Sim Van der Ryn & Peter Calthrope. San Francisco: Sierra Club Books, 1991. — 238 p.
88. **Teitz M.B.** American Planning in the 1990s: Evolution, Debate and Challenge. Urban studies, vol.33, № 4–5, 1996. — Pp. 649–671.
89. **The Ecological city: preserving and restoring urban biodiversity/** edited by Rutherford H. Platt, Rowan A. Rowntree, and Pamela C. Muick. Amherst : University of Massachusetts Press, 1994. — 291 p.
90. **The Environment.** Britain 1989: an Official Handbook. — Pp. 189–213.
91. **The political Culture of planning/**J. Barry Cullingworth, 1993.
92. **The practice of Local Government Planning/**Ed/Frank S.So The International City Management association, 1996.
93. **The Regulated Landscape.** Lessons on State Land Use Planning from Oregon. G. Knaap, A.C. Nelson. Lincoln Institute of Land Policy. — Cambridge, Mass., 1992.
94. **Thornley A.** Urban Planning under Thatcherism. The challenge of the market. — London and New York, 1991. — 250 p.
95. **Towards sustainable communities: a resource book for Municipal and Local Governments/** Roseland M. Canada, 1992. — 340 p.
96. **Wekerle, Gerda R.** Safe Cities: Guidelines for Planning, Design & Management. Van Nostrand Reinhold, 1994.
97. **Young K. and Mills L.** Managing the post-industrial city. London; Exeter, NH : Heinemann, 1983. — 168 p.
98. **Zacharias G.** TDR for the design of urban districts. Cities. V. 10, 1993. — Pp. 299–311.



*Учебное издание*

**Алексей Валентинович Крашенинников**

**ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ  
ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ**

(исследование опыта западных стран)

Редактор *Попова И.В.*

Верстка *Агнестиков А.В.*

Подписано в печать 09.02.2005

Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная

Печать офсетная. Гарнитура Петербург

Уч.изд.л. 6,3. Изд. № А-47. Заказ № А-103

Издательство «Архитектура-С»

Отпечатано в типографии ОАО ПИК «Идел-Пресс»

420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.