

## **МИРОВОЙ ОПЫТ СОГЛАСОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ПЛАНИРОВКИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ (ГЕРМАНИИ, США, ФРАНЦИИ И Т.Д.)**

**Х. Кешмири**

*Московский архитектурный институт (Государственная академия), Москва, Россия*

Изучение опыта градостроительных планов разных стран необходимо проводить с учетом определенных оценочных норм. Статья посвящена этому вопросу.

**В первой части** рассмотрена эволюция методов создания, рассмотрения и утверждения градостроительных планов, а также на примере опыта западноевропейских стран анализируется причинно-следственная связь между различными методами. Опыт западноевропейских стран, наряду с определенными различиями, имеет также много общих черт, возникших на определенных этапах развития. Учитывая важную роль, сыгранную западноевропейскими странами в эволюции градостроительных методов, их опыт широко применяется в других странах мира.

**Во второй части** рассмотрен современный опыт с учетом особенностей опыта каждой страны, а также анализируется процесс, рассмотренный в первой части, применительно к каждой из них.

Отправной точкой выбран XIX век как начало промышленной революции в западноевропейских странах. Историки градостроительства показывают, что возникновение городов, формирование и применение градостроительных планов в их современном виде является результатом влияния промышленной революции на структуру западноевропейских городов.

### **Эволюция методов создания, рассмотрения и утверждения градостроительных планов в западноевропейских странах (до конца 1960-х гг.)**

Процесс подготовки, рассмотрения и утверждения градостроительных планов эволюционировал на четырех этапах:

а). Первый этап включает весь XIX век, в течение которого формировались предпосылки появления современного облика западноевропейских городов. На первом этапе города в Западной Европе в основном развивались без каких-либо градостроительных планов и проектов. Иными словами, на первом этапе еще только формировались предпосылки возникновения градостроительства как профессиональной деятельности.

б). Второй этап включает первую половину XX века от начала столетия до 50-х гг. и отличается формированием теоретических основ и принципов современного градостроительства.

с). Третий этап включает двадцатилетний период 1950 – 1970 гг. XX века. Отличительным признаком данного этапа является широкое применение на практике градостроительных планов при восстановлении разрушенных войной городов.

d). Четвертый этап начинается в 60-х гг. XX в. и считается отправной точкой в эволюции теоретических основ и практических методов создания, рассмотрения и утверждения градостроительных планов. На данном этапе формируется новый подход, впоследствии ставший известным как «системный подход к градостроительству», оказавший серьезное влияние на эволюцию теоретических принципов и практических методов градостроительства 1960 – 1970 гг. Системный подход в корне изменил политику Великобритании в области проектирования, утверждения и реализации градостроительных планов, а также оказал основополагающее влияние на градостроительную деятельность других западно-европейских стран.

### **Методы экспертизы и утверждения градостроительных проектов развития городов (общий и детальный генеральный план)**

Методы экспертизы и утверждения градостроительных проектов данного периода в различных европейских странах обладают рядом принципиальных особенностей. Так, например, в соответствии с градостроительными законодательствами европейских стран, за исключением Франции, подготовка и реализация градостроительных проектов является прерогативой городских властей. Во Франции, несмотря на наличие закона о независимости городских властей, подготовка и утверждение градостроительных планов входит в задачу региональных представителей центрального правительства, т.е. губернаторов. Процесс подготовки, утверждения и реализации общих градостроительных генеральных планов (ОГГП) в странах, где данная задача возложена на городские власти, выглядит следующим образом:

Сначала городские власти подписывают договор о подготовке ОГГП со специалистами-консультантами, затем подготовленный ими градостроительный проект обсуждается на городском совете, а после одобрения горсоветом – выносится на обсуждение горожан. В случае, если у горожан возникают претензии к проекту и не удаётся урегулировать разногласия между городскими властями и недовольными гражданами, проект направляется на рассмотрение вышестоящих судебных инстанций. После урегулирования разногласий с горожанами городские власти приступают к утверждению подготовленного проекта.

Процесс утверждения градостроительных проектов в разных странах различен. Так, например, в Германии, Нидерландах и скандинавских странах, где система управления значительно децентрализована, проект после одобрения городским советом (муниципалитетом) и горожанами отправляется на окончательное утверждение земельным или провинциальным советам. В случае утверждения проект приобретает законную силу. В этих странах, ввиду того, что утверждение проекта соответствующим министерством необязательно, утверждение общего градостроительного генплана занимает гораздо меньшее время.

В Италии, Великобритании и Франции общий градостроительный генплан должен быть утвержден соответствующим министерством. В Италии процесс утверждения проекта носит формальный характер, так как городские власти Италии, в силу особенностей национального законодательства о политико-административной самостоятельности муниципалитетов, принятого в 1972г., обладают большей свободой действий.

Примечательно, что в Италии выборам в муниципалитет придают большее значение, чем выборам на общегосударственном уровне. ОГГП в Италии утверждается муниципалитетом (горсоветом), а сотрудники министерства, ведающие городским благоустройством, обращаются за консультациями к специалистам, разработавшим проект. Проект, утвержденный министром, приобретает законную силу и направляется на реализацию.

В Великобритании утверждение общих градостроительных генпланов является прерогативой министра жилищного строительства. Однако британский министр играет в процессе утверждения проекта более важную роль, чем его итальянский коллега. В соответствии с законом от 1947 г., принятым лейбористским правительством, комплексный градостроительный проект первоначально должен быть утвержден городским советом, а затем министром. Внесение кардинальных изменений в проект без утверждения министром не допускается. Даже пересмотр проектов, осуществляемый раз в пять лет, тоже должен быть согласован с министром.

Во Франции разработка, утверждение и реализация общих градостроительных генпланов осуществляется местными властями, которые передают одобренный ими проект на утверждение министра жилищного строительства и городского благоустройства. ОГГП, разработанные специалистами-консультантами городских властей, представляются на рассмотрение городскому совету, наблюдательному совету и ряду других компетентных органов, а после одобрения ими выносятся на суд общественного мнения. Если в городах с населением свыше 50 тыс. человек ОГГП вызовет у населения претензии, то соответствующее министерство должно направить в кабинет министров Франции рапорт. Решение кабинета министров об утверждении или отклонении ОГГП публикуется в официальной газете Франции. После урегулирования разногласий, ОГГП утверждается сначала губернатором, а затем министром.

Утверждение детальных градостроительных генпланов (ДГГП) осуществляется исключительно горсоветом, поэтому необходимость обнародования соответствующих решений отпадает. К разработке ДГГП приступают после утверждения ОГГП. Финансовое обеспечение проектов возлагается на городские власти.

С учетом вышеизложенного, можно заключить, что процесс утверждения градостроительных генпланов, особенно в странах с централизованной системой управления, таких как Великобритания, Франция и Италия, занимает длительное время. Иной раз для согласования генпланов проводятся сотни заседаний соответствующих органов. В Великобритании утверждение генпланов занимает в среднем 2 – 3 года. Кроме того, каждый утвержденный генплан раз в пять лет должен быть пересмотрен и переутвержден министром.

### **Оценка методов экспертизы и утверждения градостроительных проектов развития городов**

Ниже рассматриваются наиболее важные трудности, касающиеся утверждения градостроительных проектов развития городов в конце 1960-х гг.:

- процесс утверждения проектов занимает длительное время, так как каждый разработанный городскими властями проект направляется на экспертизу и утверждение вышестоящих органов исполнительной власти, а затем (как в некоторых странах) на рассмотрение министра жилищного строительства. В целом процесс утверждения проектов занимает 2 – 3 года. При этом каждый общий генплан проходит детальную

экспертизу и утверждается министром. Утверждение общих генпланов развития малых городов состоит из тех же бюрократических процедур, что и утверждение общих генпланов развития больших городов. Другим фактором, затягивающим процесс утверждения общих генпланов, является обсуждение и рассмотрение претензий населения к градостроительным проектам.

Очевидно, что затягивание процесса рассмотрения приводит к торможению процесса реализации градостроительных проектов. Так, например, в Великобритании, где в соответствии с законом от 1947 г. каждый общий генплан должен быть пересмотрен раз в пять лет, а любое внесенное в проект изменение должно быть утверждено министром, процедура рассмотрения, растягивающаяся на 2 – 3 года, означает потерю времени, так как утвержденный генплан через 2 – 3 года опять должен быть пересмотрен и переутвержден министром. В результате процедурные задержки приводят к моральному устареванию планов и предложенных проектов.

### **Методы экспертизы, рассмотрения и утверждения градостроительных проектов развития городов, а также структурных и локальных планов(после 1960-х гг.)**

Каждый структурный план, предлагаемый конечным инстанциям, должен проходить обычную процедуру, включающую оповещение о разработке проекта, обсуждение населением и местную экспертизу под руководством представителя конечной инстанции. Другими словами, структурный план должен пройти процедуру, аналогичную процедуре для общих градостроительных генпланов. Однако утверждение проекта конечной инстанцией означает утверждение общей градостроительной политики в целом, а не конкретных проектов. Утверждение конечной инстанцией не обязательно должно включать все детали проекта. Так, например, конечная инстанция может не потребовать предоставления проекта, касающегося реализационных моментов генплана, или потребовать градостроительный план городов, расположенных на территории административного округа, для которых соответствующий проект не предусмотрен. Инстанция также может потребовать детали структурных проектов, которые, по ее мнению, не разработаны досконально. Инстанция может даже после утверждения потребовать предоставления подробных предложений. Дополнительные материалы могут быть включены в проект в качестве приложения или дополнения к проекту, с тем, чтобы, в случае необходимости, их можно было предоставить конечной инстанции. Основной целью при этом является утверждение конечной инстанцией структурных проектов в течение одного года с момента их предоставления.

Структурный план должен быть динамичным. Разработчик должен составить проект таким образом, чтобы его можно было при необходимости пересмотреть, переделать в соответствии с потребностями времени. Местным проектным инстанциям необходимо пересмотреть проект, переделать его и изменить детали, поддающиеся изменению и обновлению. Учитывая, что структурные проекты не включают многочисленные детали и не требуют постоянного и кардинального изменения, при их пересмотре необходимо изменить отдельные детали или дополнить проект соответствующими приложениями и предложениями. После внесения необходимых изменений проект должен быть заново обнародован.

Локальный план аналогично реализационным проектам структурных градостроительных планов, планам развития малых городов, региональным проектам и другим проектам, выбранным местными властями за основу своей градостроительной деятельности в городах и городских районах, не нуждается в утверждении министра. Процесс утверждения локальных планов выглядит следующим образом:

Разработанный проект локального плана отправляется на рассмотрение местных властей и обсуждение местных жителей. На данном этапе проводятся общие собрания с целью обсуждения предложений, касающихся предлагаемого плана. Затем план передается на экспертизу членам компетентных учреждений, которые в установленный срок предоставляют местным разработчикам проекта свое мнение в письменной форме. Местным разработчикам необходимо учесть мнение компетентных учреждений и принять решение о возможности пересмотра проекта плана. Затем пересмотренный и окончательно утвержденный к реализации план выносится на обсуждение общества, а любой интересующийся планом может приобрести его копию.

Локальные планы постоянно пересматриваются и по мере необходимости обновляются. Процесс пересмотра и обновления планов аналогичен процессу их утверждения. Местные проектные учреждения предоставляют конечной инстанции копии информационных материалов по утвержденным локальным планам. Данная инстанция может изменять планы или отказывать в их утверждении, однако конечная инстанция вправе вмешиваться только в тех случаях, когда предоставленный план не соответствует установленным нормам градостроительной политики или же противоречит национальным интересам государства.

Система планирования в вопросах выделения земельных участков, принудительной покупки, махинаций, исков и возмещения ущерба и убытков имеет следующий вид:

На этапе вынесения решения о принудительной покупке инстанция, уполномоченная принимать окончательные решения, должна быть уверена в том, что полная и правильная реализация плана зависит от данного решения. Однако утверждение локальных ограничений само по себе не означает гарантированность обязательного вступления в права собственности. Вполне вероятно, что противники смогут доказать возможность реализации основных целей локального градостроительного плана без приобретения прав собственности на земельный участок.

Новая система планирования в Великобритании, сформировавшаяся в результате деятельности закона о градостроительстве от 1968г., значительно изменила схему разработки и утверждения градостроительных планов развития городов и городских поселений. В 1986г. британское правительство внесло в систему градостроительного планирования ряд значительных изменений, целью которых было существенное упрощение процесса планирования и увеличение его эффективности.

Эти изменения были опубликованы в консультационном докладе «Будущее градостроительных планов развития». Доклад содержал критику проблемных моментов системы планирования 1968г. и комментарии к новым предложениям и внесенным изменениям. В докладе, в частности, отмечалось, что на распространение структурных планов по всей территории Англии и Уэльса ушло целых 14 лет и только к июлю 1985г. процесс завершился полностью. Теперь, когда первичные структурные планы заняли свое место, утверждение подобных планов в среднем занимает 28 месяцев.

Разработка структурных планов, возможно, займет чуть больше времени. Процедура утверждения планов, в ряде случаев осложняется их излишней детализацией. Установленная законом необходимость согласования всех деталей структурных планов, в т.ч. всех изменений и дополнений, с уполномоченной конечной инстанцией, значительно увеличивает сроки рассмотрения и утверждения планов. С целью упрощения процедур рассмотрения и утверждения планов британское правительство вносит следующие предложения:

- 1) Замена существующей системы структурных планов градостроительства на систему заявок, рекомендаций по градостроительному проектированию;
- 2) Упрощение процесса разработки, утверждения и пересмотра градостроительных проектов и планов, продолжение политики участия общественности в обсуждении проектов;
- 3) Уменьшение вмешательства органов, принимающих решения по утверждению градостроительных планов;

Изучение опыта согласования градостроительных планов разных стран показало:

Во Франции проект после подготовки передают на рассмотрение в различные ответственные отделы и комиссии (состоящие из представителей утвержденных органов), несмотря на присутствие на всех этапах подготовки людей из местных государственных структур. Мэрия и комиссии могут в течение 3-х месяцев высказывать замечания и вносить поправки. По истечении 3-х месяцев план утверждается и предоставляется наблюдателям (план не должен иметь никаких расхождений). В городах с численностью населения свыше 50 тысяч человек предполагается участие министерской комиссии.

Во Франции утверждение проходит через следующие структуры: местный совет, городской совет, градостроительную комиссию из 18 человек. Проводится общее голосование и проект утверждается на государственной основе.

В Англии утверждение плана начинается с городского совета и затем переходит на министерский уровень. Та же система и в Италии, но значимость министерства ниже, чем в Англии.

В США градостроительные проекты утверждаются на заседании общественного совета, куда приглашаются представители общественности, с которыми обсуждают вопрос о будущем развитии города.

В Германии утверждением проектов занимается территориальное общество планирования и правительство региона. В соответствии с германским законодательством, после подготовки основного проекта план тоже рассматривается с участием представителей общественности.

После этого рассмотрения муниципалитет доводит до сведения общественности черновые записи плана. Затем в течение месяца каждый заинтересованный человек может рассмотреть проект и высказать свои замечания, после чего проект утверждается и передается правительству региона, которое, в свою очередь, рассматривает проект в течение 3х месяцев и затем обнародует утвержденный проект.

В Германской структуре правительство страны выступает против своей ведущей роли в утверждении градостроительных проектов, возлагая ответственность за принятие решения на региональное правительство.

В Голландии после общественного обсуждения и согласования с общественностью, городской совет утверждает проект без привлечения министерств.

На основании изложенного выше можно заключить, что процесс рассмотрения и утверждения градостроительных планов в странах, если структура утверждения проекта сосредоточена в одном городе (обычно в столице), становится очень длительным и занимает 2 -3 года. Такая структура взаимоотношений существует в Англии, Франции, Италии и Иране.

Наоборот, в странах, где структура утверждения градостроительных проектов не концентрируется в одном городе, а процесс утверждения происходит в региональном правительстве, формируется собственная система утверждения и рассмотрения градостроительных проектов, которая позволяет сократить время согласования. Здесь нет необходимости в длительных заседаниях и обсуждениях на уровне министерств и государства.

### **Литература**

1. Mcloaghlin, Brian J. Urban and regional planning. London. A Systems approach. 1969.
2. Sharmand group. Methods of realization of town-planning projects of development of cities. Tehran. Urban planning and architecture research center of Iran. 1999.
3. Hall P. Cities of Tomorrow. Blackwell. Oxford. 1996
4. Tylor, Williams J. Urban Planning Practice in developing countries. London. Oxford . 1982.
5. Blakely E. J. Concepts: Community development research, issues and strategies. New York. 1979.
6. Gordon D. M. Capitalist development and the history of American cities. London. Oxford University Press. 1984.
7. Japan international cooperation agency. City planning in Japan. Tokyo. VOL. I&II. 1994.
8. Habitat. An Urbanizing Word. London. Oxford University Press. 1996.
9. Catamenc A., Snyder J.C. Introduction to urban planning. Newyork. Mc.Grow–Hill Co. 1979.
10. Faludi A. Planing Theory. London. Oxford. 1973.