

УДК 528.4

ПЛАНИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Надежда Ростиславовна Камынина

Московский государственный университет геодезии и картографии, 105064, Москва, Гороховский переулок, 4, кандидат технических наук, заведующая кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости, тел. (499)267-28-09, e-mail: kamyninan@gmail.com

Цель данной статьи заключается в том, чтобы изучить зарубежный опыт государственного регулирования проектирования и реализации проектов развития территорий и городского строительства небольшого масштаба на таких территориях, где объекты земельной собственности представлены в разрозненном виде. Данное сопоставление можно провести, сравнивая процессы строительства на примере четырех стран. У первых двух рассматриваемых стран имеется большой и обширный опыт частного строительства на фрагментарных земельных участках, в то время как две другие страны находятся в процессе перехода от централизованного регулирования к рыночной экономике, причем одна из них находится на территории Евросоюза, а вторая является кандидатом в члены Европейского союза. Для получения содержательных выводов применяется системный анализ с обобщением сведений о нормативной базе и практической деятельности соответствующих органов государственной власти.

Ключевые слова: кадастр, землеустройство, городская агломерация, генеральный план, правила землепользования и застройки.

На разрастание городской территории оказывает влияние миграция, характеризующаяся двумя основными направлениями. По сути, один миграционный поток приходит в город извне, а другой миграционный поток направляется из центральных частей города к периферии. Одним из последствий второго потока миграции может стать возникновение малоэтажной застройки на землях, ранее имевших сельскохозяйственное назначение. Данный процесс называется городской агломерацией. Однако это вовсе не означает, что подобное, спонтанно возникающее малоэтажное строительство, более или менее интегрированное в окружающую среду, возникает вне государственного контроля. Подобные процессы тщательно спланированы, подразумевают контроль за расширением территорий и развитием инфраструктуры, свойственны большинству европейских стран.

Люди, переезжающие в такие районы, поступают так вовсе не вследствие какого-либо внешнего давления. Подобные миграционные процессы значительно отличаются от процессов массовых переселений, происходивших в 1950-60-х гг. в Европе, когда люди переезжали из густонаселенных городских районов в новые городские районы. Сейчас все зависит от личных предпочтений. Многие предпочитают жить в сельских районах, в относительной близости к природе, имея при этом доступ к рынку товаров и услуг и возможность трудоустройства. В некоторых случаях люди покидают городские районы и переезжают на собственный земельный участок, который они либо наследуют, либо покупают на открытом рынке. Такого рода земельные участки обычно относительно небольшого размера, с одним домом или небольшой группой домов

(жилой микрорайон), при этом иногда осуществляется расширение территории под контролем частных лиц.

В различных странах проводилось множество исследований, анализировавших развитие подобных пригородных территорий с точки зрения планирования и перспектив их практической реализации [1–3]. Подобные масштабные расширения территорий могут управляться координированными усилиями, реализуемыми совместно муниципалитетами, застройщиками, властями, финансистами и др., причем этот процесс может основываться на общегосударственных стандартах. Изучение реализации этих процессов можно проводить на примере соглашений, формальных планов различных уровней.

Цель данной статьи заключается в том, чтобы изучить зарубежный опыт государственного регулирования проектирования и реализации проектов развития территорий и городского строительства небольшого масштаба на таких территориях, где объекты земельной собственности представлены в разрозненном виде. Данное сопоставление можно провести, сравнивая процессы строительства на примере четырех стран. У первых двух рассматриваемых стран имеется большой и обширный опыт частного строительства на фрагментарных земельных участках, в то время как две другие страны находятся в процессе перехода от централизованного регулирования к рыночной экономике, причем одна из них находится на территории Евросоюза, а вторая является кандидатом в члены Европейского союза [4–9].

Первые две рассматриваемые страны – это Англия и Швеция. Англия – это страна с дискретной системой проектирования, ориентированной на землевладельца или застройщика, который должен представить подробный план-проект строительства, чтобы получить так называемое разрешение на проектирование. Местные органы власти (далее – муниципалитет) либо предоставляют право на проектирование в соответствии с представленными документами, что подразумевает право продолжить проектирование в соответствии с требуемыми условиями, либо отказывает в проектировании. Среди всех территорий Великобритании было решено сосредоточиться на Англии, чтобы не углубляться в изучение различных вариантов законодательства, на которых основывается процедура проектирования и строительства в соответствии с различными юрисдикциями Соединенного королевства. Особенную актуальность выбор данной страны приобретает в период ее выхода из ЕС.

На примере Швеции можно изучить систему проектирования, при которой муниципалитеты требуют соответствия достаточно строгому, детализированному плану для получения права проектирования, а также налагает обязательства на землевладельцев. Этот предварительный план содержит дополнительные нормативные требования по соответствующим различным частям проекта.

Две страны, находящиеся в переходном периоде, – это Македония и Польша. У обеих стран есть общая история развития в условиях плановой экономики, в обеих странах сельская территория могла принадлежать частным лицам. Тем не менее, процессы проектирования и строительства до 1989 года не концентрировались на дисперсной строительной деятельности вне городских

районов. В настоящее время условия для проектирования и реализации проекта постепенно меняются в связи с новой политической ситуацией, а также вследствие улучшающейся экономической ситуации для некоторых групп лиц.

Сравнительное исследование сложно провести, не ставя задачи. Проанализируем используемые подходы к планированию территорий на основе выделения наиболее важных критериев в пределах существующих нормативов, относящихся к основным строительным процессам: проектированию, внедрению проекта и управлению объектом. Данные процессы с учетом подобных критериев могут быть отнесены к любой стране, включая Россию [10]. Однако существуют различные способы проектирования, внедрения проекта и управления объектом.

Наиболее сложным с законодательной точки зрения является процесс планирования и строительства [11] в небольших жилых районах, с множеством собственников и больших конгломератов на периферии. В данном случае строительством занимаются небольшие компании и частные лица. Это проекты, в основном индивидуального характера, находятся, тем не менее, под контролем муниципалитетов. Поэтому застройщики должны осуществить проектирование и застройку территории в строгом соответствии с действующими нормами законодательства [8, 9].

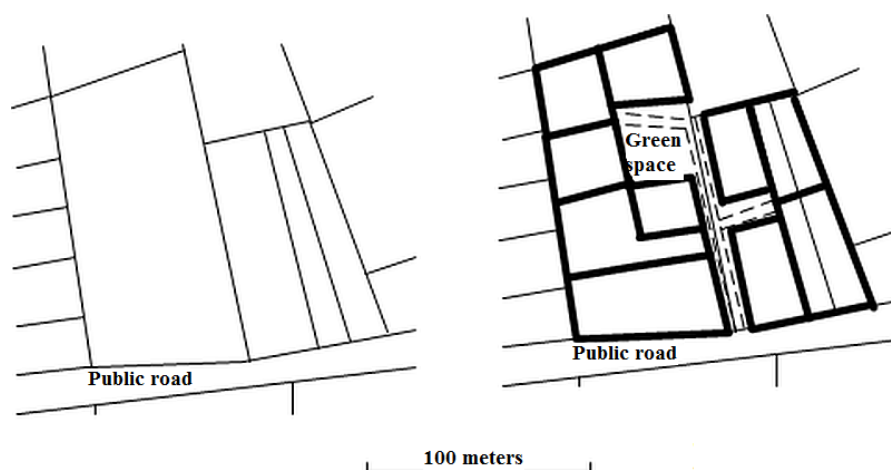
На данном микроуровне строительства подробный план-проект является совместным продуктом технических и эколого-экономических процессов, отвечающим наиболее востребованным потребностям землепользования, и полностью обеспечивающим соответствие нормам строительства. Обсудим этот аспект подробнее, чтобы понять, каким образом формальный проект строительства реализуется на практике, как ведется проектирование территорий в соответствии с условиями местной инфраструктуры. Затронем также вопросы долгосрочного управления объектами местной инфраструктурой [12].

Для того, чтобы показать процесс реализации проекта, ниже приводится фрагмент условной карты (рисунок). Данная карта используется для того, чтобы более четко определить элементы анализа строительного процесса в рассматриваемых странах. Основное предположение состоит в том, что в сельской местности, где земельный участок принадлежит различным мелким собственникам (например, пяти собственникам), необходимо создать ряд земельных участков, к которым будут прилегать новые дороги, водопроводные и канализационные трубы, другая необходимая инфраструктура. Часть земли будет использована для зеленых насаждений и для строительства детской игровой площадки. Все земельные участки станут легко доступными, благодаря специально созданной системе дорог, под которыми будет проложена должным образом спроектированная инфраструктура для воды, канализации, различных типов кабелей. Отметим, что, например, в Польше эта инфраструктура расположена не под землей, а проложена вдоль земельных участков.

Большой участок, находящийся в левой части рисунка, будет использован в соответствии с описываемым примером. Части имеющейся собственности будут распределены на общественное зеленое пространство, для строительства детской игровой площадки и дорог. Справа на карте находятся три земельных

участка. Первый из них будет использован для двух строительных площадок и строительства дороги. Оставшиеся два земельных участка останутся в прежнем виде, однако они будут изменены путем перепланировки (изменение линий границ вдоль существующих землевладений).

Таким образом, на выделенной территории будет расположено определенное количество строительных площадок для возведения домов, а часть этой зоны будет использоваться для создания общественных дорог и строительства местной инфраструктуры в подходящих для этого местах, а также для создания зеленого пространства. Далее часть линий границ собственности должна быть перепланирована. В результате мы имеем дело с сочетанием нескольких процессов реорганизации земель: дробление, перераспределение, выделение земельного пространства для строительства дорог, создание общественного пространства и другой необходимой местной инфраструктуры. Данные виды деятельности рассмотрены сквозь призму их взаимодействия в части проектирования и строительства согласно гипотетической строительной схеме, представленной на рисунке.



Пример детализированного проектирования и внедрения проекта на небольшой территории

Прежде чем приступить к описанию отличий у каждой из представленных стран, дадим краткое описание соответствующих систем проектирования. Это особенно актуально в связи с тем, что английская система довольно сильно отличается от других. Эта система характеризуется в основном тем, что она определяет возможный предел развития территории, но именно землевладелец или застройщик должен представить предложения по проекту освоения. Важно отметить, что в Англии существует планирование на национальном уровне.

Документ об основах проектной политики 2012 г. (сокращенно – NPPF) является основным регулирующим документом для местных властей. В Англии нет государственного генерального плана по землепользованию в том виде, как это разработано в большинстве других европейских государств, хотя в Англии

есть земли особого назначения, для которых очень маловероятно получить согласие на проектирование, они находятся под строгим контролем. В Англии есть документы, регулирующие проектирование по землепользованию, они действуют на местном уровне. В Англии в отношении некоторых территорий проектный контроль строго ограничен, однако они не относятся к объектам исследования в данной работе. Номинальная процедура для любого девелопера состоит в том, чтобы провести несколько базовых проверок до подачи заявки на проектирование, чтобы установить, можно ли по получить Общее разрешение на разработку (сокращенно – GPDO), причем самое главное – выяснить, были ли поданы другие заявки на предварительное разрешение в соответствии с нормативами городского и государственного планирования от 1995 г. – Генеральное разрешение на застройку (General Permitted Development). Важно выяснить, не подпадает ли территория предполагаемой застройки под закон о консервации, существуют ли приказы по сохранению деревьев на месте строительной площадки. Подобная информация доступна через местные органы планирования землепользования (Local Planning Authority (LPA)). Если место предполагаемой строительной площадки не содержит ни одно из указанных выше ограничений, то можно обратиться в органы власти (LPA) по описанной процедуре. Землевладелец или застройщик затем может представить заявку на возведение зданий и инфраструктуры на территории, подходящей для проведения строительных работ. В заявке должна содержаться вся возможная информация по проектированию, даже если место строительства находится в собственности у нескольких человек на время подачи заявки. Если заявитель получает одобрение заявки у LPA, то заявка считается одобренной, хотя, возможно, необходимо будет пройти согласование по нескольким критериям до получения полного одобрения. Как только разрешение получено, никаких других документов не потребуется, но при этом все постройки и инфраструктура должны соответствовать существующему строительному законодательству. В этом вопросе английская система больше ориентирована на застройщиков, занимающихся масштабным освоением территорий, и отдельным частным собственникам земель может быть довольно сложно получать отдельные разрешения на строительство.

В отличие от Англии, общий генеральный план строительства необходим для более низкого уровня согласования проектирования в Македонии и Польше. Данное условие не относится к Швеции, где политики хотели бы предоставить определенную степень свободы в части разработки и принятия детализированных проектов. Ответ на предложение по освоению территории здесь может быть получен быстрее, чем в странах с обязательными общими генеральными планами застройки. Развитие городских территорий может быть адаптировано в соответствии с местными нуждами, которые не были выявлены, когда принимался общий план-проект. В этом отношении очевидно некоторое сходство с английским подходом.

В заключение сделаем следующий вывод: роль общих генеральных планов развития территорий в большинстве континентальных европейских стран заключается в том, чтобы служить основой формирования местных детализи-

рованных планов; подобная политика по планированию землепользования (National Planning Policy Framework) реализуется и в Англии, но на более ситуативной основе. При этом существует возможность полностью отразить перспективы развития городских территорий на общем генеральном плане или, как в Англии, посредством принятия и строгой реализации местного плана землепользования (Local Land Use Plan). Схожим образом можно продвигать освоение небольших территорий, как это делается в Швеции, даже при отсутствии необходимых данных на генеральном плане.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Александер Е. Р. Теория транзакций: стоимость планирования землепользования и контроля развития: на пути институционального анализа общественного планирования // Градостроительный обзор. – 2001. – № 72. – С. 45–75.
2. Камагни Р., Гибелли М. С., Ригамонти П. Городская мобильность и городская форма: социальные и экологические издержки разных форм расширения городов // Экологическая экономика. – 2002. – № 40. – С. 199–216.
3. Галлент Н. Будущее домов и жилищ // Политика использования земель. – 2009. – № 26. – С. 93–102.
4. Мунтон Р. Сельские земли в Соединенном Королевстве: изменение моделей, возможности и перспективы // Политика использования земель. – 2009. – № 26. – С. 54–61.
5. Свнгедоув Е., Мулаэрт Ф., Родригез А. Неолиберальная урбанизация в Европе: крупномасштабные проекты городского развития и новая политика городов // Антипод. – 2006. – № 34. – С. 542–577.
6. Вербург П. Х., Эйсаут Б., Ван Мейил Х. Мульти-масштаб; мульти-модельный подход к анализу будущей динамики европейского землепользования // Анналы региональной науки. – 2008. – № 42. – С. 57–77.
7. Маттссон Х. Сделки с недвижимостью в странах Северной Европы. Устойчивость и баланс интересов. – Цюрих, 2011. – С. 189–216.
8. Закон о недвижимом имуществе. – Стокгольм, 1998. – С. 7–112.
9. Шведское законодательство о земельном кадастре. – Стокгольм, 1998.
10. Ламерт Д. А. Системы управления и оценки земельных ресурсов в развитых странах // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2014. X Междунар. науч. конгр. : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью» : сб. материалов в 2 т. (Новосибирск, 8–18 апреля 2014 г.). – Новосибирск : СГГА, 2014. Т. 2. – С. 3–10.
11. Гавронски К., Ван Ашше К., Херник Й. Пространственное планирование в США и Польше // Инфраструктура и экология. – 2010. – № 11. – С. 53–70.
12. Маттссон Х., Хагандер С-Г. Справочник по недвижимости и пространственному планированию. – Стокгольм, 2011.

Получено 15.11.2016

© Н. Р. Камынина, 2016

PLANNING AND DEVELOPMENT OF URBAN AREAS

Nadezda R. Kamynina

Moscow State University of Geodesy and Cartography, 105064, Moscow, 4 Gorokhovskiy By-Str., Ph. D., Head of the department of Land Administration, tel. (499)267-28-09, e-mail: kamyninan@gmail.com

The aim of this article is to compare the planning and implementation of small-scale projects in areas of urban sprawl where the land is fragmented from the perspective of ownership. This shall be achieved by comparing similar developments in four countries. Two of the countries have a long and continuous experience of private ownership in respect to fragmented land parcels, whilst the two remaining countries are in transition from a central market to a free market, one of which is in the EU and the second is a candidate for accession to the EU. System analysis summarizing information on the regulatory framework and the practical activities of the relevant state authorities is used to produce meaningful conclusions.

Key words: cadaster, land management, urban agglomeration, the master plan, land use and development.

REFERENCES

1. Alexander, E. R. (2001), A Transaction-Cost Theory of Land Use Planning and Development Control: Towards the Institutional Analysis of Public Planning. *Gradostroitel'nyy Obzor [The Town Planning Review]*, 72, 45-75 [in Russian].
2. Camagni, R., Gibelli, M. C., & Rigamonti, P. (2002). Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion. *Ekologicheskaya ekonomika [Ecological Economics]*, 40, 199–216 [in Russian].
3. Gallent, N. (2009). The future of housing and homes. *Politika ispol'zovaniya zemel' [Land Use Policy]*, 26, 93–102 [in Russian].
4. Munton, R. (2009). Rural land ownership in the United Kingdom: Changing patterns and future possibilities. *Politika ispol'zovaniya zemel' [Land Use Policy]*, 26, 54–61 [in Russian].
5. Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipod [Antipode]*, 34, 542-577. doi: 10.1111/1467-8330.00254 [in Russian].
6. Verburg, P. H., Eickout, B., & van Meijl, H. (2008). A multi-scale, multi-model approach for analyzing the future dynamics of European land use. *Annaly regional'noy nauki [The Annals of Regional Science]*, 42, 57–77 [in Russian].
7. Mattsson, H. (2011). Real estate contracts in Northern Europe. Sustainability and balance if interests. Zurich.
8. Real Property Formation Act. (1998). Stockholm: Kungl Tekniska Hogskolan
9. Swedish land and Cadastral Legislation. (1998). Stockholm: Kungl Tekniska Hogskolan
10. Lamert D. Systems of land management and valuation in developed countries // In *Sbornik materialov Interexpo GEO-Sibir'-2015: Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii: Tom 4. Ekonomicheskoe razvitie Sibiri i Dal'nego Vostoka. Ekonomika prirodopol'zovaniia, zemleustroistvo, lesoustroistvo, upravlenii e nedvizhimost'iu [Proceedings of Interexpo GEO-Siberia-2015: International Scientific Conference: Vol. 2. Economic Development of Siberia and the Far East. Environmental Economics, Land Management, Forestry Management and Property Management]* (pp. 3–10). Novosibirsk: SSUGT [in Russian].
11. Gawroński K., Van Assche K., & Hernik J. (2010). Spatial planning in the United States of America and Poland. *Infrastruktura i Ekologia [Infrastructure and Environment]*, 11, 53–70.
12. Mattsson, N., Hagander C-G. (2011). PBL – En handbok om nya PBL och samhällsbyggande. AB Svensk Byggtjänst.
13. Zharnikov, V. B. (2013). Rational use of land as a problem of spatial analysis of information. *Vestnik SSGA [Vestnik SSGA]*, 3(23), 77–82 [in Russian].

Received 15.11.2016

© N. R. Kamynina, 2016