

Валентина Григорьевна Лякишева

*(доцент кафедры региональной экономики и управления
Алтайского государственного университета, г. Барнаул)*

Алина Олеговна Марченко

(магистрант МИЭМИС Алтайского государственного университета, г. Барнаул)

ОБ ИСТОРИЧЕСКИХ, ОРГАНИЗАЦИОННЫХ И ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Ключевые слова: *вопросы местного значения, городской округ, градостроительная деятельность, территориальное планирование, генеральный план, муниципальная программа.*

Одной из важных проблем развития территории муниципального образования является градостроительство. Законодательство о местном самоуправлении традиционно относит определенные сферы градостроительной деятельности к вопросам местного значения. Это обуславливает вовлечение муниципальной деятельности, в том числе в области градостроительства, осуществляемой в соответствии с Конституцией РФ и иным законодательством, населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления в русле проводимой в стране государственной градостроительной политики.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Градостроительном кодексе РФ от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ, Жилищном кодексе РФ от 29 декабря 2004 г. №188-ФЗ, Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ и в ряде других нормативных правовых актов.

Градостроительная деятельность – важное направление в развитии страны. Оно охватывает сложный комплекс общественно-экономических, строительно-технических, архитектурно-художественных, санитарно-гигиенических проблем. Вопросы градостроительства сосредоточены в руках различных органов государственной и муниципальной власти.

В настоящий момент актуальность исследования данной темы обусловлена тем, что происходящие в мире процессы глобализации и усиления международной конкуренции, из-

менения в российском общественном устройстве и экономике постоянно порождают новые ситуации – как возможности, так и угрозы для развития городов и регионов. Городское сообщество должно быть готово к конкуренции со стороны городов-соседей, к изменениям в законодательстве в мировом контексте развития. Наличие четких целей, ясных приоритетов в экономике и социальной политике улучшают конкурентные позиции города на российском и международном рынках, позволяют эффективно выстраивать отношения с инвесторами, с международными финансовыми организациями, адекватно реагируя на стратегические препятствия.

Проанализировав работы таких исследователей, как А.М. Абрамович, Н.В. Бузинова, А.В. Ерхов, С.А. Кузнецова, С.С. Ожогов, Т.Ф. Саваренская, В.А. Скубневский, З.Н. Яргина и других авторов, остановимся на некоторых организационно-правовых основах градостроительной деятельности в России на различных этапах ее становления.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г. (далее – ГрК РФ) градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений [1]. Данная деятельность направлена на создание градостроительными средствами благоприятных условий для проживания населе-

ния, ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений. Посредством градостроительства реализуется большинство муниципальных целевых программ и инвестиционных проектов, формируются планировка и застройка территории, оптимизируется в соответствии с зонированием территории размещение объектов жилищного строительства, городского хозяйства и социальной сферы, транспортных и инженерных коммуникаций, формируется архитектурный облик поселений и городов. Продуктами территориального планирования являются градостроительные документы, сформированные на основе стратегических, долгосрочных и среднесрочных планов социально-экономического развития территорий. Это генеральные планы развития городов, схемы градостроительного зонирования, землепользования, территориального развития и т.д. Наличие плановой градостроительной документации по развитию территорий является неотъемлемым шагом к обеспечению устойчивого развития городских и сельских населенных пунктов России.

Градостроительство родилось из архитектуры. На протяжении всей своей истории в градостроительстве боролись два начала: объективные условия и воля градостроителя. Как пример можно привести Москву, основа которой образовалась исторически, и Санкт-Петербург, спланированный по воле архитектора.

История отечественного градостроительства на землях современной России условно начинается с палеолитических Костенок (на Дону, южнее Воронежа), где 40–25 тыс. лет назад была заселена площадь более 90 га. На этой площади отмечено более 60 мест разновременных палеолитических жилищ и хозяйственных комплексов. Выявлены разнообразные типы жилищ площадью примерно 34×7 метров (с десятком очагов по оси). Аналогов Костенкам, вплоть до античного времени, в России пока не выявлено [2].

Своего размаха градостроительство достигло в XVII–XVIII вв. Здесь можно выделить два основных этапа регулярного градостроительства в России. Первый этап начался в конце XVII в. Традиции регулярного градострои-

тельства в России уходят в конец XVI в., однако переломным моментом стал рубеж XVII–XVIII вв., когда Петр I начал реформы государства с реорганизации армии и флота. Это повлекло за собой изменение структуры военных поселений. Начало было положено при размещении в предместьях Москвы Преображенского и Семеновского полков, для которых были разбиты регулярные кварталы застройки.

Но наиболее ярко принципы регулярного градостроительства новых городов проявились в начале XVIII в. при строительстве трех типов новых городов. С точки зрения экспертов, к первому типу относились города-крепости, которые строились по всем правилам новейшего фортификационного искусства. Такие поселения, как крепость св. Креста у Астрахани (основана в 1722 г.) или Елизаветград, стали эталоном крепостного строительства. Ко второму типу относились военные крепости, при которых развивались гражданские торговые и ремесленные районы, размещавшиеся в укрепленных предместьях, называвшихся форштадтами. Наиболее развитым городом этого типа стал г. Кронштадт, превратившийся к концу первой трети XVIII в. в мощный форпост Санкт-Петербурга. Отдельным типом стали города-заводы, которые возникали в новых промышленных районах страны на Урале. Укрепления создавались из валов и рвов сложных профилей звездчатой конфигурации. Была создана четкая система и иерархия оборонительных сооружений, от небольших редутов до больших крепостей, ставших центрами больших территорий. Планировка и размещение зданий в таких городах были строго регулярными, чаще всего на основе прямоугольной сетки. Набор зданий был также типизирован: казармы и дома для офицеров, склады и госпиталь, церковь, дом коменданта и т.д. В более развитых городах появлялись жилые дома, школа, торговые лавки и меновые дворы [3].

Второй этап развития регулярного градостроительства в России XVIII в. связан с работой Комиссии о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы, которая, начиная с 1763 г., стала заниматься реконструкцией городов по всей России. В начале XVIII в. началось строительство Петербурга с трехлучевой системой улиц, расходящихся от Адмиралтейства, и дру-

гих городов (Петрозаводск, Одесса, Нижний Тагил, Екатеринбург, Севастополь). Перестройка старых городов (Тверь, Ярославль, Кострома, Псков, Калуга) осуществлялась по специально разработанным генеральным планам, которые отличались многообразием приемов застройки, художественным единством архитектурных ансамблей.

В традиционном русском городе система архитектурных доминант (дворцы, торги, храмы и их колокольни) традиционно совпадала с системой природных доминант (реки, утесы и холмы) и имела «прозрачный» характер с множеством «прозоров» на важные точки города (чаще всего это были храмы). При этом свободная планировочная структура улиц и, тем более, площадей обычно не совпадала с этой живописной системой доминант. Введение регулярной планировочной структуры потребовало выработки разнообразных приемов, которые сохраняли бы основные городские каменные сооружения, привязанные к рекам и рельефу. Первым не столичным городом, получившим проект реконструкции, стала Тверь. Именно здесь отрабатывались приемы, которые стали основой русского города периода классицизма: ориентация планировочных осей на историческое ядро, развороты геометрических структур районов в соответствии с рельефом, сочетание различных по конфигурации площадей с прямоугольными кварталами, оформление набережных и т.д. Определенный формализм, присущий любому городу периода классицизма, получил различные варианты и богатый набор приемов. Так, в реконструкции Рязани исторический центр оказался не в центре планировочных осей, а стал играть роль одного из центральных пространств города. Это было связано с ростом города в северном и восточном направлениях. Многочисленные приемы осевых и лучевых композиций, основанных на регулярной планировочной структуре, дают проекты реконструкции малых уездных городов России этого периода. Во всех проектах большое внимание уделено системе центра, площадям и связи застройки с реками. Во многих городах учитывались существующие каменные здания церквей и соборов, их включали в новую планировочную структуру.

По мнению Т.Ф. Саваренской, кроме планов городов в целом разрабатывались образ-

цы застройки главных улиц и площадей для этих поселений, а также жилые дома и общественные здания. Так, например, для жилых зданий было предложено восемь различных типов домов одно-, полутора- и двухэтажных (блокированные каменные, различные каменные отдельно стоящие, различные варианты каменно-деревянных зданий, деревянные дома, дома с торговыми лавками различных модификаций). В то же время внешний облик городов не претерпел такой коренной реконструкции. Доминанты церквей и их колоколен оставались ведущими в российских городах [4].

Октябрьская революция 1917 г. в России открыла новый этап развития градостроительства. Уже в первые годы советской власти началась разработка новых приемов планировки и застройки городов, жилых кварталов и улиц, а также новых типов жилых и общественных зданий. С середины 20-х гг. велось преобразование рабочих окраин Москвы, Ленинграда, Баку и других крупных промышленных центров, ликвидация неравенства между центром и окраинами. Строились рабочие поселки при крупных промышленных предприятиях.

Индустриализация страны вызвала необходимость строительства новых городов (Запорожье, Комсомольск-на-Амуре, Магнитогорск и др.). Развитие градостроительства вызвало подъем теоретической мысли. В конце 20-х гг. Н.А. Ладовский разработал новую схему «развивающегося» города: парабола с растущим по ее оси общественным центром, который последовательно огибают жилая, промышленная и зеленая зоны. В 1930 г. Н.А. Милютин выдвинул предложение о параллельном развитии промышленных и жилых городских зон (так называемая поточно-функциональная схема), которое было использовано при строительстве района Харьковского тракторного завода. Был разработан генеральный план реконструкции Москвы (утвержден в 1935 г., архитекторы В.Н. Семёнов, С.Е. Чернышёв). Одновременно начались разработка и осуществление генеральных планов Ленинграда, Харькова, Баку, Горького, Еревана, Новосибирска, Тбилиси, Хабаровска, Челябинска и многих других городов [5].

Новым этапом в советском градостроительстве стали восстановление и реконструкция сотен городов и поселков и десятков тысяч сельских населенных мест, разрушенных

немецкими фашистами в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Новые архитектурные ансамбли созданы в процессе восстановления Ленинграда. Построены десятки новых городов (Ангарск, Братск, Дивногорск, Норильск, Зеленоград, Навои, Рустави, Темиртау, Шевченко). В 50–60-х гг. большого размаха достигла реконструкция старых городов. В послевоенные годы создано заново около 900 городов. На основе накопленного опыта разработаны теоретические основы градостроительства в СССР. Для создания наиболее благоприятных условий жизни населения и функционирования города в целом проводится зонирование городских территорий, создаются промышленные и жилые районы. Большое место уделяется санитарно-техническим вопросам, предусматриваются инженерная подготовка и благоустройство городских территорий, формируется система городских дорог, создается сеть культурно-бытового, медицинского и другого обслуживания населения в микрорайонах, непосредственно приближенных к жилой застройке. Важнейшей частью городов являются промышленные районы, от их планировки и застройки во многом зависят условия труда. Составную часть единого с городом планировочного комплекса образует пригородная зона, которая является резервом последующего развития города, местом отдыха трудящихся, зоной размещения коммунальных (водоприемники, очистные станции) и транспортных (аэродромы, товарные железнодорожные станции, склады) объектов [6].

Далее целесообразно рассмотреть вопросы развития законодательной деятельности в сфере регулирования градостроительства, которая начала формироваться в период XIV–XV вв., во времена становления Московского государства. С 1584 г. в Москве стал действовать первый на Руси государственный орган – Приказ каменных дел, в ведении которого было управление казенным каменным и фортификационным строительством, производством и заготовкой стройматериалов, набором рабочей силы для строительных работ [7]. В середине XVII в., при царе Алексее Михайловиче, появился первый градорегулирующий акт «О недозволении домохозяевам ставить свои хоромы близко к соседней меже и пристраивать к стене соседя печи и поварни» и «О сломке тех построек,

кои будут возведены несогласно с сими правилами». Царь Фёдор Алексеевич 23 октября 1681 г. повелел москвичам использовать для кровель не солому и дрань, а тес. На улицах Москвы, расположенных в районе Кремля и Китай-города, разрешалось только кирпичное строительство, причем во избежание пожаров дома следовало разделять каменными стенами – «брандмауэрами».

Наиболее значительное развитие строительного законодательства произошло при Петре I. В этот период изменяется архитектура городов: появляются дворцы, особняки, здания правительственных учреждений. Особое значение имело строительство новой столицы – Петербурга, в котором принимали участие иностранные архитекторы, а план города разработал сам царь. Он наделил полицию правом надзирать за качеством строительства, появились первые стандарты и «образцовые» проекты домов для представителей различных сословий. Нормирование строительных процессов преследовало цель минимизировать опасность возникновения пожаров: вводились запреты на использование пожароопасных материалов, усиленно продвигался способ мазанкового строительства – наиболее «бюджетный» вариант огнестойкой конструкции зданий. В 1704 г. вышел указ о запрещении сначала в Москве, а потом и в других городах строительства домов во внутренних дворах. Государь велел, чтобы их фасады выходили на «красные линии» мостовых. Однако главным делом Петра I стало возведение новой, хорошо укрепленной столицы, превосходящей красотой и рациональной планировкой лучшие города Европы. Желая ускорить реализацию своего замысла, император под страхом «разорения имения и ссылки» запретил использовать камень для строительства зданий во всех городах, кроме Петербурга [8].

Преобразования, начатые Петром, продолжила Екатерина II. В конце XVIII в. многие города подверглись перепланировке: Россия стремилась продемонстрировать миру свое экономическое и политическое могущество. Развитие промышленности и торговли способствовало увеличению количества городов. Обширное строительство требовало нового, плавного подхода к застройке городских поселений, к разному размещению на их территории административных зданий, церквей, гостиных до-

мой, театров, больниц и богоделен. Екатерина Великая 11 декабря 1782 г. создала Комиссию под руководством И.И. Бецкого, которой вменялись в обязанность реконструкция старых и возведение новых городов. Названная Комиссия, более известная под названием Комиссии Бецкого, была организована взамен Комиссии о Санкт-Петербургском строении 1737 г. Через полгода императрица законодательно обосновала ее деятельность, подписав Указ «О сделании всем городам и улицам специальных планов, по каждой губернии особо». За 34 года члены Комиссии разработали проекты генеральных планов 416 из 497 российских городов и заложили основные принципы строительства, просуществовавшие до начала XX в. Как отмечает С.С. Ожогов, одним из них стало зонирование застройки по высоте и качеству, повышение этажности от периферии к центру, подчинение планировочной структуры городского массива доминантам храмов и общественных зданий, расположенных в наиболее выгодных точках – на холмах и высоких речных берегах. Церкви, соборы, крепостные сооружения, древние палаты тщательно сохранялись и включались в новую планировку. За счет возведения каменных зданий в центре, а деревянных зданий на окраинах город гармонично перерастал в пригородные слободы, переходящие в сельскую местность [9].

В 1770-х гг. на основе проектов, разработанных для Твери, пострадавшей от большого пожара, была создана серия «Фасадов примерных каменных и деревянных домов». В 1785 г. появилось одно из первых руководств по типовому строительству – «Опыт городским и сельским строениям, или руководство к зданию: как располагать и строить всякого рода строения по неимению архитектора», написанное Иваном Лемом. В 1809–1812 гг. были изданы альбомы «Собрание образцовых фасадов», представлявшие типовые фасады «сплошных домов»: двухэтажные каменные и одноэтажные деревянные.

В XIX в. серьезное влияние на формирование общероссийского строительного законодательства оказала практика строительства в губерниях. Министерство внутренних дел, ведавшее тогда строительными вопросами, изучало провинциальный опыт, закрепляло его в нормативных документах. В 1864 г. при губерн-

ских правлениях были созданы специальные строительные отделения, укомплектованные архитекторами, поверенными и техниками. Специалисты утверждали проекты, контролировали порядок и способы ведения строительных работ, занимались освидетельствованием зданий. До 70-х гг. XIX в. часть функций строительных отделений принадлежала полицейским властям. В 1875 г. был утвержден Устав строительный – первый кодификационный акт в сфере строительства, включающий в себя систему норм, регламентирующих порядок проектирования, строительства и благоустройства, перечень технических требований к производству строительных работ. Он также устанавливал систему органов управления строительством, возглавляемую Техническо-строительным комитетом, входившим в ведомство Министерства внутренних дел, а статусом территориальных органов данного комитета были наделены строительные отделения [10]. В сферу деятельности учрежденного комитета входили: законодательная работа, связанная с внесением изменений в Устав строительный, рассмотрение планов городов и проектов сооружений, составление проектов, предназначенных для типового строительства, проведение экспертиз проектов, согласование и ревизия отчетов и смет на строительные работы для губернских казенных и общественных зданий и сооружений, заведование учебной частью Института гражданских инженеров, выдача частным лицам разрешений на ведение самостоятельной деятельности в качестве инженера и архитектора. В компетенцию комитета также входило разрешение административных споров в сфере строительства [11].

В конце XIX – начале XX в. важнейшим вопросом строительства и благоустройства городов, решение которого возлагалось на местные органы власти и самоуправления, стало санитарно-гигиеническое нормирование строительства. Рост городов и увеличение населения потребовали осуществления официального контроля санитарного состояния городских территорий. В 1911 г. Министерство внутренних дел разработало документ, ужесточающий санитарный надзор за состоянием городских территорий. Он обязывал участвовать в рассмотрении и принятии проектов жилых домов санитарных врачей. «Особые лица» наделе-

лись правом инспектировать жилье, а в случае выявления нарушений требовать их немедленного устранения. Властям городов, имеющих водопровод и канализацию, предписывалось заниматься расширением инженерных сетей и подключать к ним новые здания. Определялись и требования к наемному жилью: «при каждой отдельной квартире, начиная с 3 комнат, должно быть устроено отдельное теплое отхожее место», комната, «рассчитанная на одно лицо, должна иметь площадь не менее 2 кв. саженей, высоту не менее 1 сажени 12 вершков. На человека должно приходиться не менее 1 куб. сажени воздуха» [12].

После Великой Октябрьской революции 1917 г. образовались новые органы управления во всех отраслях, включая строительство. Техничко-строительный комитет, с 1865 г. действовавший в ведомстве Министерства внутренних дел, в 1918 г. вошел в состав образованного Комитета государственных сооружений Высшего Совета народного хозяйства (Наркомат по строительству, или Наркомстрой) [13]. В компетенцию Наркомстроя входило не только выполнение функций государственного управления строительной деятельностью, но и строительство промышленных зданий. В годы войны Наркомстрой, наряду со специально созданным для этих целей Главным управлением строительства предприятий машиностроения при СНК СССР, осуществлял возведение объектов военного назначения.

Как свидетельствуют градостроительные архивы, 1942–1943 гг. – начало активного восстановительного строительства. В эти годы был учрежден Комитет по делам архитектуры при Совете народных комиссаров (СНК) СССР и передан в его ведение основной научный центр – Академия архитектуры, до этого времени входившая в состав Комитета по делам искусств СССР. Комитет по делам архитектуры обладал полномочиями в области строительной деятельности. В его компетенцию, кроме того, входило: утверждение проектов застройки городов и поселков, развитие строительного нормирования и типового проектирования, руководство научными и учебными архитектурными заведениями. Одновременно были созданы и местные органы Комитета – управления по делам архитектуры в Москве, Ленинграде и Киеве, при СНК союзных и автономных ре-

спублик; краевые и областные отделы по делам архитектуры. Наделение вышеуказанного Комитета нормотворческими, разрешительными и контрольными полномочиями укрепило тенденцию развития гражданского строительства в рассматриваемый период. Одновременно была введена должность главного архитектора города.

В послевоенные годы система управления строительством неоднократно пересматривалась. Так, в январе 1946 г. на базе Наркомстроя и других организаций по отраслевому принципу создаются наркоматы: по строительству военных и военно-морских предприятий; по строительству предприятий тяжелой индустрии; по строительству топливных предприятий. Последний в 1948 г. был ликвидирован, а его функции переданы Министерству топливной промышленности. В 1946 г. СНК СССР был преобразован в Совет министров СССР, а СНК республик – в Советы министров республик. В июне 1949 г. было организовано Министерство городского строительства. Задачи, возложенные на это министерство, практически отождествлялись с целями Комитета по делам архитектуры, а его структурные подразделения, по существу, дублировали структуру Комитета. В мае 1950 г. был образован Государственный комитет Совета министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР), наделенный полномочиями общесоюзного органа по вопросам градостроительства и промышленности строительных материалов. В мае 1957 г. некоторые строительные министерства были упразднены, в этот период на территории СССР было организовано 105 экономических административных районов, в них были созданы советы народного хозяйства (совнархозы), где сосредоточилось большинство строительных организаций. К ведению совнархозов были отнесены отдельные полномочия в сфере строительства [14]. Осуществление совнархозами своих полномочий не отразилось на сложившейся системе архитектурно-строительного контроля. В этот период контрольными полномочиями обладали публичные субъекты, проектные организации, банки, а также заказчики (застройщики). При этом функциями государственного контроля были наделены только органы государственного архитектурно-строительного контроля (Госстройконтроля), созданные при Советах

министров союзных и автономных республик, исполкомах областных, краевых и городских Советов. В их компетенцию входили следующие вопросы: выдача разрешений на производство строительных работ, проверка застройки крупных городов и населенных пунктов городского типа, а также выполнение контрольных функций за качеством строительства объектов жилищно-гражданского назначения независимо от их ведомственной подчиненности. После Пленума ЦК КПСС в июне 1962 г. строительные организации были преобразованы в главные территориальные управления по строительству, подчиненные министерствам строительства республик. За совнархозами были оставлены только функции застройщиков.

Законом от 2 октября 1965 г. «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» Госкомитет по делам строительства СССР был преобразован в союзно-республиканский орган государственного управления. Были выделены в отдельные системы строительные и производственные организации: специализированные (по транспорту, производству строительных материалов, монтажным и специальным работам) и общие (по республиканским министерствам строительства). Указом от 21 февраля 1967 г. «Об образовании строительных министерств СССР» Президиум Верховного Совета СССР учредил систему соответствующих союзно-республиканских министерств СССР, охватывающих предприятия тяжелой индустрии, промышленного производства, сельского строительства и переведенных на двойное подчинение – Советам министров союзных республик и союзно-республиканским министерствам СССР. Утвержденное 26 января 1968 г. Советом министров СССР Постановление по делам строительства определило сферу компетенции Комитета. В его полномочия, совместно с министерствами, были включены: разработка основных направлений по повышению технического уровня и индустриализации строительства, инженерного оборудования городов, предприятий, зданий и сооружений; составление и утверждение годовых и перспективных планов типового проектирования, иных мероприятий в области строительства и архитектуры. Особенность новой системы управления

строительством состояла в сочетании отраслевого принципа с территориальным единством подрядных организаций. Это означало, что в рассматриваемой сфере отсутствовало единое руководство, строительство однородных объектов осуществлялось различными организациями, не было утвержденных генеральных планов развития городов.

Советом министров СССР 17 октября 1969 г. было утверждено Положение о Министерстве строительства СССР. В компетенцию указанного государственного органа входило руководство строительством промышленных предприятий, зданий и сооружений, жилых домов и объектов культурно-бытового назначения, независимо от того, к каким отраслям народного хозяйства они были отнесены; контроль за выполнением заданий по вводу в действие производственных мощностей и объектов [15]. Особая роль в управлении строительством принадлежала союзно-республиканскому Государственному Комитету СССР по делам строительства (Госстрой СССР). Он в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 12 июля 1979 г. нес ответственность за проведение единой технической политики в строительстве, совершенствование проектно-сметного дела, повышение качества проектирования; а также за улучшение архитектурного облика городов, промышленных центров и поселков. Действуя в области технического регулирования, Госстрой СССР утверждал общегосударственные нормативы, сметные нормы, правила, инструкции и другие нормативные акты по строительству, обязательные для исполнения всеми министерствами и ведомствами, а также предприятиями и организациями, независимо от их подчиненности. При Госстрое СССР был образован Государственный Комитет по гражданскому строительству и архитектуре, наделенный полномочиями по проведению единой градостроительной политики, направленной на развитие городов и поселков. Система строительных министерств, сформированная в 60-е гг., функционировала на основе сочетания территориального и отраслевого принципов. Отрасли строительства – промышленное, сельскохозяйственное, жилищно-гражданское – в качестве объекта регулирования были рассредоточены по многочисленным отраслевым и территориальным

органам управления. Построение такой системы управления строительной деятельностью в СССР и республиках препятствовало специализации строительства (увеличивалось количество дублирующих друг друга организаций на одной и той же территории).

Рассмотренные органы управления строительством просуществовали до реформ начала 90-х гг. С распадом СССР в декабре 1991 г. были ликвидированы союзные органы управления строительством. После этого некоторое время продолжали действовать строительные министерства и ведомства РСФСР, система которых была изменена с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ и иных правовых актов. Далее отразим ряд моментов, касающихся их реализации на практике.

Как отмечает Н.В. Бузынова, результатом нормотворчества как одного из способов реализации полномочий органов местного самоуправления являются: генеральный план, местные нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки, порядок реализации генерального плана, решение о назначении публичных слушаний, документация о планировке территории (проект планировки территории, проект ее межевания, градостроительный план земельного участка) [16].

Ст. 8 ГрК РФ устанавливаются полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства в зависимости от категории муниципального образования: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. Установление нормативными правовыми актами органов местного самоуправления состава, порядка подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, изменений и внесения их в такие документы, а также состава, порядка и планов их реализации регламентируются п. 2 ст. 18 ГрК РФ. Согласно ст. 18 кодекса генеральный план является документом территориального планирования муниципального образования. Порядок разработки и утверждения генерального плана установлен ст. 24 ГрК РФ [17].

Изучение истории разработки генерального плана г. Барнаула выявило следующее. Начиная с XVIII в. для Барнаула было разработано и утверждено 6 генеральных планов. Первый

генеральный план Барнаула, административного центра горного округа, был утвержден в 1785 г. В 1837 г. царь Николай I утвердил генплан г. Барнаула. В советское время генеральный план города был одобрен горсоветом 7 марта 1937 г., а следующий, разработанный проектным институтом «Ленгипропроект», утвержден в 1950 г. С тех пор и до настоящего времени ленинградские архитекторы-градостроители являются генеральными проектировщиками Барнаула [18]. Сейчас в городе действуют два утвержденных решениями Барнаульской городской Думы (БГД) генеральных планов – г. Барнаула [19] и городского округа – г. Барнаула Алтайского края [20].

В соответствии с законодательством при разработке генеральных планов застройки территории в обязательном порядке должно учитываться мнение населения. Это требование реализуется на практике путем проведения публичных слушаний (опыт проведения подобных мероприятий в г. Барнауле мы уже рассматривали [21]).

Считаем необходимым отметить, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов осуществляется на основании показателей, утвержденных Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (в ред. Указа Президента РФ от 14 октября 2012 г. №1384). В настоящее время перечень включает 13 пунктов. Вместе с тем в предыдущей редакции данного указа одним из 32 показателей был пункт, включающий год утверждения или внесения последних изменений: в генеральный план городского округа (схему территориального планирования муниципального района); в правила землепользования и застройки городского округа (муниципального района); в комплексную программу развития коммунальной инфраструктуры [22]. Это подчеркивало важность наличия в муниципальном образовании упомянутых документов.

Вместе с тем считаем, что только наличия данных документов недостаточно для развития территориальных основ муниципального образования, так как зачастую их положения не соответствуют реальной действительности, а мо-

ниторинг их выполнения показывает не очень радужную картину, а в ряде случаев их грубое нарушение.

При принятии решения о застройке властям необходимо прислушиваться к мнению населения, ведь город – это прежде всего люди. Строительство должно осуществляться в интересах общества, а не в погоне за показателями.

С точки зрения экспертов, необходимо использовать самые разные способы и методы прогнозирования изменения численности населения регионов, совершенствования структурной политики при разработке генеральных планов территориального развития городов, схем промышленной застройки и т.п. [23].

Решению выявленных проблем в г. Барнауле способствует реализация муниципальной программы «Градостроительная политика города Барнаула на 2015–2018 гг.». В ней отмечается, что жизнеобеспечение города поддерживается отраслями городской инфраструктуры, представляющей собой сложную и разветвленную систему. Через территориальное планирование и градостроительное зонирование для определения мест размещения жилищной, коммунальной, транспортной, туристской, рекреационной и других инфраструктур, с учетом всех имеющихся возможностей и ограничений, обеспечивается социально-экономическое развитие города. Отставание процессов планирования развития территорий и регулирования градостроительных отношений от темпов роста экономики и активизации земельно-имущественных отношений является серьезным препятствием в достижении главной цели градостроительной деятельности, которая выражается в создании благоприятной среды для жизни и деятельности людей, неизбежно формирует потребность в постоянном изменении (корректировке) основополагающего документа комплексного развития территории муниципального образования – генерального плана. Федеральным законом от 20 марта 2011 г. №41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации

и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» установлены требования, согласно которым генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее 20 лет. Сегодня возникла необходимость внесения изменений в генеральный план, утвержденный решением Барнаульской городской Думы от 26 февраля 2010 г. №245 «Об утверждении генерального плана городского округа – г. Барнаула Алтайского края», рассчитанный на период до 2025 г. [24].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что в современных правовых и экономических условиях принципиально меняется роль генерального плана – он выступает как механизм увязки разнородных интересов трех главных участников градостроительной деятельности: субъектов экономики, власти и населения. Генеральный план должен обеспечить координирование и партнерство реальных бизнес-проектов с городскими социально-культурными программами в рамках объединяющей стратегии развития Барнаула. Задачей плана становится стимулирование активности участников градостроительной деятельности. Это осуществляется благодаря тому, что в нем выделяются «узлы развития» и «точки роста», привлекательные для инвесторов, что ведет к концентрации инвестиций для реализации конкретных градостроительных решений в таких узлах.

В дальнейшем нами планируется проанализировать ход исполнения вышеназванных документов в современных условиях на примере городского округа – г. Барнаула Алтайского края. Актуальность данной темы подчеркивает и то, что в 2016–2017 гг. у городского округа должен появиться новый генеральный план. Это объясняется тем, что генеральный план, принятый в 2010 г., не совсем продуман, и застройки, которые сейчас осуществляются, не всегда соответствуют нормам [25]. Но насколько будет эффективен новый генеральный план и будут ли реализовываться его нормы, может показать только время.

Библиографический список

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. – 2005. – №1 (ч. 1). – Ст. 17.
2. Градостроительное проектирование. – URL : <http://tehlib.com>.
3. Основы теории градостроительства / З.Н. Яргина, Я.В. Косицкий, В.В. Владимиров [и др.]. – М. : Стройиздат, 1986. – 327 с.

4. Саваренская, Т.Ф. История градостроительного искусства / Т.Ф. Саваренская. – М. : Стройиздат, 1984. – 376 с.
5. Справочник по архитектуре и проектированию. – URL : <http://arx.novosibdom.ru>.
6. Градостроительное проектирование. – URL : <http://tehlib.com>.
7. Саваренская, Т.Ф. Указ. соч.
8. Большая советская энциклопедия. – URL : <http://alcala.ru>.
9. Ожогов, С.С. Типовое и повторное строительство в России / С.С. Ожогов. – М. : Стройиздат, 1984. – 88 с.
10. Территория и планирование. – URL : <http://terraplan.ru>.
11. Энциклопедия знаний. – URL : <http://pandia.org>.
12. Ерхов, А.В. Управление градостроительным комплексом в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Ерхов. – Тольятти, 2011. – 201 с.
13. Абрамович, А.М. Организационно-правовые проблемы государственного управления строительством в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.М. Абрамович. – М., 1985. – 49 с.
14. Ерхов, А.В. Указ. соч.
15. Кузнецова, С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства : дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Кузнецова. – М., 2011. – 188 с.
16. Бузынова, Н.В. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительства (проблемы самовольного строительства) / Н.В. Бузынова // Молодой ученый. – 2013. – №5. – С. 501–505.
17. Градостроительный кодекс Российской Федерации... – Ст. 17.
18. Скубневский, В.А. Города Западной Сибири во второй половине XIX – начале XX в. / В.А. Скубневский, Ю.М. Гончаров. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2004.
19. Об утверждении внесения изменений в генеральный план города Барнаула : решение БГД от 26 октября 2007 г. №641 // Официальный сайт города Барнаула. – URL : <http://barnaul.org/>.
20. Об утверждении генерального плана городского округа – города Барнаула Алтайского края : решение БГД от 26 февраля 2010 г. №245 (в ред. от 28 февраля 2011 г. №450) // Официальный сайт города Барнаула. – URL : <http://barnaul.org/>.
21. Лякишева, В.Г. Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула) / В.Г. Лякишева, А.В. Шарапов // Известия Алтайского государственного университета. – 2011. – №4/1 (72/1). – С. 254–258.
22. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 (в ред. Указа Президента РФ от 13 мая 2010 г. №579) // СЗ РФ. – 2008. – №18. – Ст. 2003.
23. Мищенко, В.В. Проблемы прогнозирования социально-экономического развития в региональной политике Российской Федерации / В.В. Мищенко, Л.И. Кукарская // Региональная экономика: теория и практика, 2009. – №23. – С. 8–14.
24. Об утверждении муниципальной программы «Градостроительная политика города Барнаула на 2015–2018 гг.» : постановление администрации города Барнаула от 21 июля 2014 г. №1555 (в ред. постановления от 4 марта 2016 г. №350) // Официальный сайт города Барнаула. – URL : <http://barnaul.org/>.
25. На Потоке в Барнауле снесут бараки и построят современные дома // НедвижимостьАлтай. – URL : <http://realtai.ru>.

References

1. Gradostroitelnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii : federalnyy zakon ot 29 dekabrya 2004 g. №191-FZ (v red. ot 8 marta 2015 g.) // CZ RF. – 2005. – №1 (ch. 1). – St. 17.
2. Gradostroitelnoe proektirovanie. – URL : <http://tehlib.com>.
3. Osnovyi teorii gradostroitelstva / Z.N. Yargina, Ya. V. Kositskiy, V.V. Vladimirov [i dr.]. – М. : Stroyizdat, 1986. – 327 s.
4. Savarenskaya, T.F. Istoriya gradostroitelnogo iskusstva / T.F. Savarenskaya. – М. : Stroyizdat, 1984. – 376 s.
5. Spravochnik po arhitekture i proektirovaniyu. – URL : <http://arx.novosibdom.ru>.
6. Gradostroitelnoe proektirovanie. – URL : <http://tehlib.com>.
7. Savarenskaya, T.F. Ukaz. soch.

8. Bolshaya sovetskaya entsiklopediya. – URL : <http://alcala.ru>.
9. Ojogov, S.S. Tipovoe i povtornoe stroitelstvo v Rossii / S.S. Ojogov. – М. : Stroiyizdat, 1984. – 88 s.
10. Territoriya i planirovanie. – URL : <http://terraplan.ru>.
11. Entsiklopediya znaniy. – URL : <http://pandia.org>.
12. Erhov, A.V. Upravlenie gradostroitelnyim kompleksom v Rossiyskoy Federatsii : dis. ... kand. jurid. nauk / A.V. Erhov. – Tolyatti, 2011. – 201 s.
13. Abramovich, A.M. Organizatsionno-pravovyye problemy gosudarstvennogo upravleniya stroitelstvom v SSSR : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk / A.M. Abramovich. – М., 1985. – 49 s.
14. Erhov, A.V. Ukaz. soch.
15. Kuznetsova, S.A. Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere stroitelstva : dis. ... kand. jurid. nauk / S.A. Kuznetsova. – М., 2011. – 188 s.
16. Buzyinova, N.V. Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v oblasti gradostroitelstva (problemyi samovolnogo stroitelstva) / N.V. Buzyinova // Molodoy ucheniy. – 2013. – №5. – S. 501–505.
17. Gradostroitelnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii... – St. 17.
18. Skubnevskiy, V.A. Goroda Zapadnoy Sibiri vo vtoroy polovine XIX – nachale XX v. / V.A. Skubnevskiy, Yu.M. Goncharov. – Barnaul : Izd-vo Alt. un-ta, 2004.
19. Ob utverjdenii vneseniya izmeneniy v generalnyy plan goroda Barnaula : reshenie BGD ot 26 oktyab-rya 2007 g. №641 // Ofitsialnyy sayt goroda Barnaula. – URL : <http://barnaul.org/>.
20. Ob utverjdenii generalnogo plana gorodskogo okruga – goroda Barnaula Altayskogo kraja : reshenie BGD ot 26 fevralya 2010 g. №245 (v red. ot. 28 fevralya 2011 g. №450) // Ofitsialnyy sayt goroda Barnaula. – URL : <http://barnaul.org/>.
21. Lyakisheva, V.G. Teoriya i praktika provedeniya publichnykh slushaniy kak odnoy iz form realizatsii instituta neposredstvennoy demokratii (na primere Barnaula) / V.G. Lyakisheva, A.V. Sharapov // Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2011. – №4/1 (72/1). – S. 254–258.
22. Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipalnykh rayonov : ukaz Prezidenta RF ot 28 aprelya 2008 g. №607 (v red. Ukaza Prezidenta RF ot 13 maya 2010 g. №579) // SZ RF. – 2008. – №18. – St. 2003.
23. Mischenko, V.V. Problemyi prognozirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya v regionalnoy politike Rossiyskoy Federatsii / V.V. Mischenko, L.I. Kukarskaya // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika, 2009. – №23. – S. 8–14.
24. Ob utverjdenii munitsipalnoy programmyi «Gradostroitel'naya politika goroda Barnaula na 2015–2018 gg.» : postanovlenie administratsii goroda Barnaula ot 21 iyulya 2014 g. №1555 (v red. postanovleniya ot 4 marta 2016 g. №350) // Ofitsialnyy sayt goroda Barnaula. – URL : <http://barnaul.org/>.
25. Na Potoke v Barnaule snesut baraki i postroyat sovremennyye doma // NedvijimostAltay. – URL : <http://realtai.ru>.