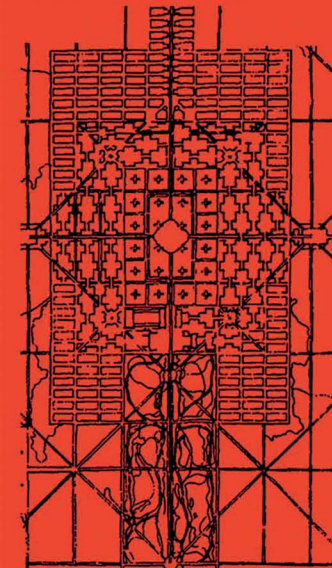
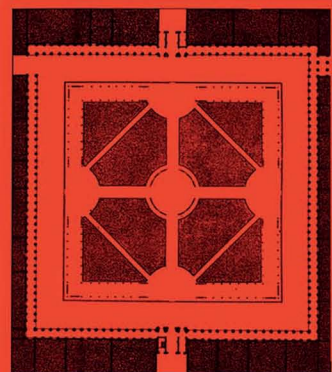
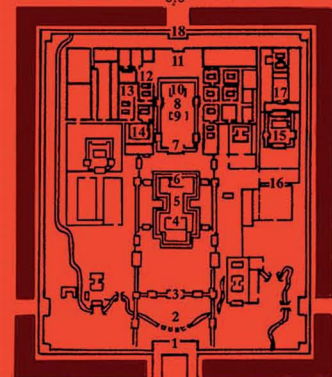
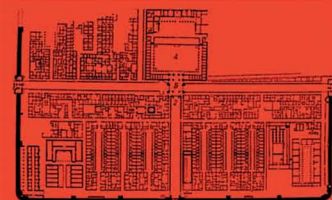
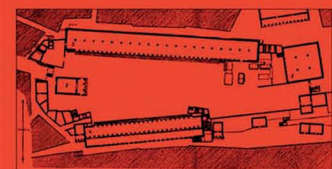


Ю.В.Алексеев    Г.Ю.Сомов

# Эволюция градостроительного планирования поселений

Том 1

Общие представления о градостроительстве,  
промышленная революция, индустриальное  
производство



Ю. В. Алексеев, Г. Ю. Сомов

# ЭВОЛЮЦИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПОСЕЛЕНИЙ

Том 1

## ОБЩИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ, ПРОМЫШЛЕННАЯ РЕВОЛЮЦИЯ, ИНДУСТРИАЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

*Допущено Учебно-методическим объединением  
по образованию в области архитектуры в качестве  
учебника для студентов вузов, обучающихся  
по направлению «Градостроительство»*



Издательство АСВ  
Москва  
2014

### **Рецензенты:**

член-корреспондент РААСН, доктор архитектуры,  
профессор *Г.А.Малоян*;  
зав. кафедрой основ архитектурного проектирования МАРХИ,  
доктор архитектуры, профессор *Н.А. Сапрыкина*.

**Алексеев Ю.В., Сомов Г.Ю.** Эволюция градостроительного планирования поселений. Том 1. Общие представления о градостроительстве, промышленная революция, индустриальное производство: Учебник в 2 т. – М.: Изд-во АСВ, 2014. – 368 с.

ISBN 978–5–4323–0033–1 (Том 1)

ISBN 978–5–4323–0034–8 (Том 2)

Издание вводит в проблематику градостроительства, показывает его основные эволюционные изменения.

В томе 1 излагаются общие представления о градостроительстве, рассматриваются закономерности историко-эволюционных изменений градостроительной деятельности периода индустриального развития. Представлены основные факторы, определяющие формирование поселений, особенности концепций расселения и планировочных систем, механизмы градостроительного регулирования, формы и методы разработки и реализации планов и проектов этого периода.

Издание адресовано обучающимся на бакалавров по специальности «Градостроительство».

**ISBN 978–5–4323–0033–1**  
**ISBN 978–5–4323–0034–8**

© Алексеев Ю.В., Сомов Г.Ю., 2014  
© Издательский дом АСВ, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	5
<b>Глава 1. Градостроительство, его объекты, предмет, исторические особенности .....</b>	<b>9</b>
1.1. Градостроительство и его объекты .....	9
1.1.1. Современная градостроительная деятельность и управление .....	10
1.1.2. Управляемые и управляющие системы .....	13
1.1.3. Компоненты информации и управления .....	16
1.1.4. Полнота и системность, основные аспекты градостроительства .....	25
1.1.5. Организация пространства и жизненные процессы .....	34
1.1.6. Города как особые объекты градостроительства .....	42
1.2. Исторические особенности градостроительства доиндустриального периода .....	56
1.2.1. Периодизация .....	56
1.2.2. Градостроительство древности .....	63
1.2.3. Градостроительство Средневековья. Его региональные различия и особенности .....	78
1.2.4. Об особенностях древнерусского градостроительства .....	103
1.2.5. Эпоха Возрождения и абсолютизма в Европе .....	118
1.2.6. Российское градостроительство XVIII – первой половины XIX в. ....	131
<b>Глава 2. Промышленная революция .....</b>	<b>146</b>
2.1. Преобразования крупнейших городов Европы во второй половине XIX в. Кризис городов .....	146
2.2. Российское градостроительство конца XIX – начала XX в. ....	157
2.3. Градостроительство США XIX – начала XX вв. ....	160
<b>Глава 3. Новые концепции градостроительства на рубеже XIX–XX вв. ....</b>	<b>168</b>
<b>Глава 4. Градостроительные концепции 1920–1930-х гг. ....</b>	<b>181</b>
4.1. Децентрализация .....	183
4.2. «Лучезарный город» .....	185
4.3. Массовая застройка жилых районов .....	188
4.4. Проектирование поселков .....	197
<b>Глава 5. Афинская хартия как итог развития градостроительных идей начала XX в. и как основа градостроительства индустриального периода .....</b>	<b>200</b>
<b>Глава 6. Особенности советского градостроительства 1920-х – начала 1930-х гг. ....</b>	<b>207</b>
<b>Глава 7. Советское градостроительство 1930–1950-х гг. ....</b>	<b>217</b>
7.1. Генеральный план Москвы 1935 г. ....	217
7.2. Военное время и послевоенное восстановление городов .....	221
7.3. Формирование рабочих поселков и развитие методов комплексного градостроительного проектирования .....	237
<b>Глава 8. Основные черты градостроительства после Второй мировой войны .....</b>	<b>242</b>
8.1. Общая характеристика периода .....	242
8.2. Особенности развития послевоенного градостроительства в СССР и массовое индустриальное строительство .....	244
8.3. Типовое проектирование, градостроительство и наука .....	259

<b>Глава 9. Региональное планирование</b> .....	263
9.1. Становление регионального планирования в Великобритании.....	263
9.2. Региональное планирование в странах Европейского экономического сообщества.....	273
9.2.1. Франция.....	274
9.2.2. ФРГ.....	278
9.2.3. Голландия.....	280
9.3. Региональное планирование в Соединенных Штатах Америки.....	283
9.4. Районная планировка в СССР.....	292
9.4.1. Районная планировка в СССР в 1970–1980-е гг. и ее отличие от регионального планирования в странах Запада.....	292
9.4.2. Объекты, виды и задачи районной планировки.....	306
9.4.3. Планировочная организация территории.....	316
9.4.4. Охрана окружающей среды и памятников истории и культуры.....	330
9.5. Особенности разработки генеральных планов городов в СССР в 1970–1980-е гг.....	350
Список использованных источников.....	361

## ВВЕДЕНИЕ

Некогда приспособление мира к нуждам выживания человека сводилось к сооружению простейших укрытий, размещению поселений вблизи источников пищи, воды и топлива. В древнейших цивилизациях возникали города, которые служили культовыми центрами. Позднее основной градостроительный опыт сосредоточивался вокруг проблем защиты от нападения врагов – проблем фортификации. Отсюда следовали принципы градостроительства связанные с формированием крепостей, городских стен, бастионов и фортов.

Сегодня мы живем в иную эпоху, когда резкое повышение производительности труда приводит к экстенсивному освоению пространства биосферы, к созданию концентрированных массивов искусственного мира. Человек все более и более заполняет поверхность планеты различными видами технических конструкций. Развитие и размещение на новых территориях промышленного и сельскохозяйственного производства определяют разрастание поселенческих ареалов общества, вызывают быстрый рост городов и городских агломераций, ведут к уплотнению транспортно-коммуникационных и других инфраструктурных систем. Это, в свою очередь, порождает различные социальные проблемы жизни людей в городах. Человеческая цивилизация, изменившись в исторически короткий срок, научно-технически вошла в полосу ускоряющегося производства. Тем самым природная среда замещается искусственной средой жизнедеятельности. Результатом «сопротивления» природной среды быстрому увеличению и уплотнению пространства человеческой деятельности, угрожающими самим основам существования людей и живой природы, являются различные проявления экологического кризиса. Указанные обстоятельства побуждают к исследованию существенных характеристик организации пространства, к определению дальнейших, по возможности соответствующих человеческой сущности перспектив организации искусственной среды жизнедеятельности.

Все это делает актуальным **формирование целостной картины эволюции поселений, форм и методов управления их развитием.** Эволюция градостроительства является концентрированным выражением изменения и развития поселений. Эта эволюция осуществляется под влиянием многих конкретно-исторических процессов. Сложность этих процессов требует в интересах познания некоторого упрощенного представления о градостроительстве и градостроительных преобразованиях – их описания в виде моделей, что позволяет таким образом осуществить формирование объекта и предмета изучаемой научной дисциплины. В соответствии с этим в начале учебника уточняются предмет и задачи курса, даются краткие сведения о различиях градостроительства в разные периоды истории и в разных культурах (см. разд. 1.1 и 1.2). Далее на этой основе рассматриваются закономерности и особенности градостроительства различных периодов новейшей истории.

Необходимость управления процессом градостроительства в новых социально-экономических условиях требует широкого освещения принципов формирования и организации научных исследований, проектного дела, а также создания единого информационного поля.

Сегодня административно-управленческие и проектные организации нуждаются в квалифицированных специалистах в области градостроительного планирования, проектирования и управления, способных с максимальным эффектом реализовать свой потенциал для решения актуальных вопросов градостроительства. Подготовка таких специалистов проводится на основе информации, раскрывающей методический, проектный, научный, управленческий, правовой, экономический аспекты градостроительного планирования и проектирования. Учебник комплексно отражает различные аспекты градостроительной деятельности, накопленную в этой области информацию, обобщенную и систематизированную.

Для подготовки авторами данного учебника были приняты следующие принципы:

- необходимость учета особенностей специальности в процессе обучения;
- методическое единство, обеспечивающее комплексность знаний и системность образования;
- междисциплинарные связи, характерные для градостроительства, что обусловило наличие необходимой информации о связях идей и методов градостроительства с социологией, экономикой, экологией, системно-структурным подходом, кибернетикой, семиотикой;
- включение некоторых знаний об архитектурно-композиционной организации пространственной среды поселений, направленных на понимание эстетических проблем градостроительства и в то же время показ принципиальных изменений этой деятельности.

Поскольку учебник посвящен эволюции градостроительной деятельности, необходимо было подчеркнуть историческую преемственность, эволюционный характер градостроительства.

Особое внимание уделено следующим вопросам: роль социальных изменений и технических достижений в градостроительном развитии; особенности формирования новых поселений, планировочной структуры застройки и улично-дорожной сети; функционально-планировочные и инженерные системы поселений; градостроительные преобразования; правовое и техническое регулирование; правовые механизмы и организационные системы градостроительства. При описании характерных явлений градостроительства XX в. отмечены основные проблемы и факторы градостроительных преобразований, способы решения задач на основе организационных, экономических и технических новаций, новых идей и концепций, использования точных методов в градостроительстве. Показано, что зарождение и формирование современного рационального регионального и городского планирования связано с влиянием различных факторов на градостроительную деятельность: социальных, экономических, технологических и др. Для перехода к современному уровню градостроительного образования важно представлять сущность изменения подходов к формированию урбанизации, расселения, транспортных систем, систем обслуживания, озеленения, городских центров, жилых районов, промышленных зон и других компонентов градостроительства, их взаимосвязи с проблемами современного развития поселений.

Структура учебника отражает его основную тематику: в 1-м томе излагаются общие представления о градостроительстве и его эволюции, рассматриваются характерные черты градостроительства промышленной революции, индустриального периода. Завершает издание том 2, в котором описывается эволюция послевоенной градостроительной деятельности в XX в., переход к постиндустриальному периоду, становление и развитие современных форм и методов градостроительства.

### **Основные термины и определения**

В области градостроительного планирования, проектирования и управления применяются термины и определения, трактовка которых может быть различной. Представим тот вариант определений, который используется в этой книге.

**Градостроительство** – в самом широком смысле можно определить как плано-проектную деятельность, направленную на эффективные изменения территорий и поселений, обеспечивающие их развитие в интересах человека и общества. Градостроительство трудно отделить от тесно с ним связанных процессов реализации планов и проектов, от всего комплекса проблем управления градостроительным развитием, системы градостроительной деятельности многих субъектов. Поэтому в различных научных работах и в правовых документах обычно выделяются и другие важные термины.

**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 (ч. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ).

**Градостроительное регулирование** – управление изменениями\*, прежде всего процессами роста и развития поселений. Механизмами такого регулирования могут быть информационно-управляющие системы – законы, нормы, инструкции, управленческие решения и другие распорядительные документы и предписания, а также градостроительные планы и проекты.

**Градостроительные преобразования** – изменения, вносимые в реальное существование населенных мест градостроителями, а также градостроительной деятельностью предпринимателей, строителей, жителей и других субъектов, строительная реализация плановых и проектных решений.

**Планирование** в широком смысле понимается как формирование схематизированных решений (моделей будущих объектов), которые обычно называют планами, с целью их реализации для получения заданного результата. Теоретики обычно различают региональное и городское планирование, а также собственно планирование и физическое планирование, пространственную организацию территорий (П. Холл).

---

\* Определение этого круга понятий в русле более широкого понятия «управление изменениями» получило развитие в теории управления проектами – разделе экономических знаний; «управление развитием» – в теории и методологии проектной деятельности.



**Проектирование** понимается как более конкретный уровень (по сравнению с планированием), на котором разрабатываются те или иные решения (генеральные планы поселений, проекты планировки жилых микрорайонов, кварталов, центров городов). При этом проекты (так же, как и планы) представляют собой одну из форм управления изменениями. В сфере градостроительства они направлены прежде всего на решение проблем организации поселений для обеспечения условий реализации различных процессов (культуры и отдыха людей, производства, торговли; информации и управления, процессов экологических, процессов строительства и др.).

**Концепции** понимаются как основные пути решения проблем, формулируемые отдельными градостроителями или группами людей для повышения эффективности изменения поселений. Наиболее характерны концепции развития городов и систем расселения (концепции Э. Говарда, Б.В. Сакулина, В. Семенова, Ле Корбюзье, Ф.Л. Райта и других крупных градостроителей). Концепции опираются на отражение основных объективных факторов, определяющих ту или иную направленность организации поселений (развитие промышленности и рост населения городов, социальные изменения в обществе, загрязнение среды, развитие автомобильного транспорта, изменения экономических процессов народного хозяйства и т.д.).

**Планировка** понимается как основной способ пространственной организации элементов территорий. Типичные различия планировки проявляются в ее регулярном и нерегулярном характере.

**Застройка** может пониматься как система взаимоотношений различных строительных объектов в организации территорий – типы и этажность жилых домов, жилых групп, кварталов, типы общественных и производственных зданий, применяемых в данное время для организации данной территории. Например, малоэтажная, низкоплотная, высотная застройка.

**Пространственная композиция** – организация основных элементов пространства, объемов, видовых картин, ориентиров, символически значимых объектов и других элементов, образующих воспринимаемые (перцептивные) характеристики городов, поселений, фрагментов окружения. Композиция городов существенно различается в различные периоды и в разных культурах в зависимости от того, какое значение придается центрам государственной власти, Церкви, различным социальным группам и общественным процессам. Как правило, основными в композиции были соображения подчинения рядовой застройки культовым объектам, зданиям государственной власти. В эпоху древности и Средневековья композиция имела первостепенную роль в формировании городов, в создании их планов, иногда воплощаясь в системах правил (иерархия величины жилых домов в Риме, размещение объектов в городах Ближнего Востока, геометрия и ориентация древних и средневековых китайских городов).

Разумеется, указанные определения терминов являются лишь самыми общими и приблизительными. Но все же они позволяют ориентироваться в весьма сложных закономерностях градостроительной эволюции.

# Глава 1. ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО, ЕГО ОБЪЕКТЫ, ПРЕДМЕТ, ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ

## 1.1. Градостроительство и его объекты

Рассмотрение методов планирования и проектирования, конкретных градостроительных преобразований малоэффективно вне целостного представления о содержании и целях градостроительства, а следовательно – о реальной жизни создаваемых поселений. Поэтому **основным объектом рассмотрения в данной книге являются взаимосвязи градостроительства с реальными процессами жизни, функционирования и развития поселений и территорий.** Знание таких взаимосвязей включает многообразные факторы, различные системы характеристик поселений и территорий, существенные при их формировании, развитии, различных преобразованиях. При этом необходимо учитывать, что градостроительство исторически развивается.

Особенности современного развития поселений и современного градостроительства обусловлены общими изменениями человеческой цивилизации. Промышленная революция XIX – начала XX в. привела к быстрому развитию городов, урбанизированных территорий, агломераций, мегаполисов, новых типов поселений, а в целом – к появлению градостроительных образований, которых не знала предшествующая история. В эпоху промышленной революции города окончательно утратили роль крепостей, превратившись в места концентрации промышленности, торговли, культуры и науки, деловых контактов людей, в формы пространственной концентрации разнообразных видов деятельности. В то же время естественно-историческое развитие городов, вызванное мощным развитием промышленности, оказалось негармоничным. В особой степени это относится к городам Европы конца XIX – начала XX в., которые хаотически развивались по пути индустриализации. Поэтому именно в Европе была отчетливо осознана необходимость выхода из кризисного процесса, породившая новые идеи развития.

Развитие градостроительства в эпоху промышленной революции закономерно привело к формированию специальных служб, регулирующих этот процесс. Это было обусловлено, в частности, удорожанием систем жизнеобеспечения крупного города: трамвайных сетей, водоснабжения, канализации, покрытия улиц, электрификации, метрополитена, – усложняющих регулирование процессов его развития. Муниципалитеты вынуждены были создавать специальные службы – эксплуатационные, изыскательские, проектные, входящие в систему органов городской власти.

Градостроительное планирование, складывающееся начиная с эпохи промышленной революции, существенно отличается от градостроительства предшествующих периодов истории по «объемам» и сложности. В нем уже присутствует комплексный подход, осуществляется прогнозирование градостроительного развития на основе учета состояния народного хозяйства и развития экономики, условий размещения промышленных предприятий, эффективности

транспортных систем, инженерных коммуникаций, экологии поселений и т.д. В России эти особенности градостроительного планирования прослеживаются уже в конце XIX – начале XX в., когда в условиях промышленной революции осуществлялась деятельность выпускников Института гражданских инженеров. Инженеры находились под воздействием либерально-демократических и социал-демократических идей, видели задачи градостроительной деятельности прежде всего в решении социальных проблем развития России. Исследователями отмечается, что «... уже в предреволюционной России был накоплен немалый опыт разнообразных разномасштабных работ, в которых приняли участие архитекторы, стремившиеся к активной роли градостроителя» [Глазачев В.Л., 1984. С. 271]. Создавались комплексы, включавшие промышленность и жилье. Комплексному подходу способствовали заказы крупных предпринимателей, которые вкладывали средства в промышленность и создание лучших условий жизни для работников. После 1917 г. подход к развитию поселений на основе разработки комплексных градостроительных проектов получил новый импульс. При советской власти градостроительное развитие, градостроительная политика осуществлялись на основе единого государственного планирования. В этот период вся система управления развитием поселений включалась в систему командно-административных методов управления экономикой. Формы градостроительства, сложившиеся в СССР, во многом отражали централизацию экономики. В это же время управление градостроительным развитием, методы и формы градостроительного планирования и проектирования развивались во всем мире. При существующих различиях этих методов и форм в странах с различной экономикой и типами государственного устройства основные аспекты системы управления развитием поселений формировались как закономерные.

Обобщая, можно сказать, что **градостроительство начиная с эпохи промышленной революции – деятельность, развивающаяся под сильным влиянием экономических, социальных, научно-технических изменений в обществе, в тесной взаимосвязи с развитием техники городского хозяйства.**

### ***1.1.1. Современная градостроительная деятельность и управление***

Термин «управление градостроительным развитием» относится не только к регулированию развития городов и агломераций, но и к эффективному преобразованию других территорий – с доминированием сельскохозяйственных, рекреационных, промышленных и других функций. Современное развитие цивилизации ставит задачи комплексного эффективного использования природных ресурсов земли (полезных ископаемых, почвы, флоры, фауны), урбанизированных территорий, существующих транспортных систем, сложившихся населенных мест с их инфраструктурой и т.д. Все больше осваивая и заселяя землю, человечество превращает земную поверхность в объект целенаправленной, эффективной деятельности, в объект преобразований в интересах развития цивилизации. Сложность управления развитием поселений определяется не только возрастающей сложностью самих механизмов управления, но и мно-

гообразием и сложностью градостроительной деятельности, изменениями самой жизни в экономическом, социальном, техническом, экологическом, социокультурном и других аспектах.

**Градостроительная деятельность складывается из участия многих субъектов.** Это связано с тем, что функциональное использование территорий, строительство производственных, жилых, общественных объектов, прокладка дорог, инженерных коммуникаций представляют интерес для будущих арендаторов и владельцев участков земли и объектов недвижимости, городских властей, жителей, строительных корпораций, зачастую выступающих в роли будущих собственников. Вместе с ними и на основе этих различных интересов разрабатываются планы и проекты, которые создают специалисты-градостроители. При участии в градостроительной деятельности многих заинтересованных субъектов, не всегда думающих об общем благе, градостроительное развитие поселения может приобретать неожиданную и нежелательную направленность, влияющую на социально-экономическое развитие этого поселения, на качество среды и т.д. Эти причины, а также сложность реальных процессов градостроительного развития привели к формированию систем управления данными процессами. Процессы развития поселений характеризуются определенными закономерностями, но при этом могут управляться и не должны проходить стихийно. В исторических процессах градостроительного развития поселений в разные периоды и в разных культурах **формируются взаимодополняющие друг друга компоненты, образующие единую систему управления.** Такие системы часто никто специально не создавал. Они складывались естественным образом, но при этом **отдельные звенья (компоненты) управления формировались целенаправленно** – усилиями властных структур, специалистов, различными государственными институтами, ответственными за планирование поселений. Исследования древних городов, градостроительных трактатов, законов и норм выявляют достаточно сложную и противоречивую картину таких систем, их возникновения и развития (см. далее п. 1.1.2).

**Современное управление градостроительным развитием приобрело развитые формы и охватывает разные уровни: формирование законодательства, мониторинг, территориальное планирование, разработку генеральных планов развития поселений, зонирование, разработку проектов планировки отдельных зон и т.д.\*.** В то же время управление градостроительным развитием постоянно изменяется. Это связано с поиском эффективного размещения новых промышленных предприятий, территорий нового расселения людей, с комплексной организацией территорий сложившихся поселений, охраной природной среды, организацией ценных природных и исторических территорий и др.

**Специфика управления развитием поселений определяется особенностями экономики, государственного устройства, культуры.** В странах с

---

\* Термины «управление градостроительным развитием» и «градостроительное регулирование» используются далее как синонимы.

развитой рыночной экономикой сформировались устойчивые структуры, образующие общую систему управления процессами градостроительного развития. Однако даже сложившиеся формы управления градостроительным развитием устаревают, не успевая за темпами и новыми проблемами развития поселений, постоянно требуют совершенствования. Сегодня, несмотря на большие усилия в применении научных методов, подключения к градостроительному процессу ведущих специалистов, совершенствовании законодательства и нормативной базы, в установлении порядка планирования, разработки и согласования проектов и т.д., в системе управления градостроительным развитием существует немало недостатков. Эта система и ее механизмы отстают как от реальных проблем градостроительного развития, так и от возможностей научно-технического прогресса, развития информационных технологий и технических средств деятельности. В этой связи внедрение новых методов проектирования, т.е. новых видов представления, хранения и преобразования информации, технических средств проектирования, требует от специалистов глубокого понимания взаимосвязей различных типов, форм, задач управления, планирования и проектирования в сфере градостроительства.

**Эффективное развитие градостроительства, совершенствование методов градостроительного планирования и проектирования невозможно без понимания связей в общей системе управления градостроительным развитием.** В то же время закономерен вопрос: разве планы и проекты относятся к управлению? Ведь специалист-градостроитель жизненными процессами не управляет. Верно, однако управляют сами выпущенные в жизнь – реализованные градостроительными преобразованиями – планы и проекты.

**Градостроительные планы и проекты являются составной частью управления развитием поселений** и различных территорий: они представляют собой способ управления в виде системы документов для ведения градостроительной деятельности, соблюдения очередности и сроков тех или иных градостроительных преобразований.

В современную эпоху рыночная экономика, законы о частной собственности на недвижимость, а также необходимость совершенствования системы городского хозяйства обуславливают необходимость формирования развитой системы управления развитием поселений. Состав регулируемых процессов определяется планируемым качеством среды обитания людей, совокупностью условий воспроизводства жизни. Если какие-либо важные для жизни характеристики поселений не будут объектом регулирования, то неизбежны огромные потери для общества и человека. С этим связано представление о комплексном подходе к градостроительному освоению искусственной и естественной среды, соединяющем в единое целое учет различных факторов. **К таким факторам относятся: социально-экономические, экологические, физико-технические, архитектурно-композиционные, функционально-технологические, являющиеся предметом деятельности специалистов в области градостроительного проектирования.**

Выше уже отмечалось, что кроме специалистов в градостроительной деятельности участвуют многочисленные заинтересованные в освоении территорий субъекты, под влиянием которых изменяется и развивается среда городов и урбанизированных территорий. Субъектами градостроительной деятельности выступают различные организации, учреждения, группы населения, отдельные люди со своими интересами и целями. Для инвесторов в градостроительстве важно получить в собственность или долгосрочную аренду участки и объекты для застройки и реконструкции. Для органов городской власти наиболее существенны интересы развития города в целом, экологическое состояние его среды. Для жителей города важно состояние городской среды: жилого фонда, учреждений обслуживания, общественного транспорта, стоянок автомобилей и т.д. Подрядные строительные организации стремятся к реализации крупных градостроительных проектов по своим, хорошо отработанным технологиям с использованием конкурентоспособных изделий, материалов и техники. Таким образом, в процессах управления градостроительным развитием в планах, проектах, управленческих решениях сочетаются интересы и цели различных субъектов градостроительной деятельности. Эти интересы могут входить в противоречия между собой, для преодоления которых эффективно проведение общественных обсуждений, дискуссий, диалогов заинтересованных субъектов [43].

Управление развитием городов, агломераций, урбанизированных территорий и других поселений осуществляется государственными службами на базе признанных методов и форм. К компонентам управления градостроительным развитием относятся: выполнение требований градостроительного законодательства, контроль специальных служб за состоянием города или поселка, решения местного самоуправления. Многие решения регламентированы действующими градостроительными нормами в правилах (СНиПах). Ориентирами для градостроительных преобразований являются проекты развития регионов, генеральные планы городов, муниципальных округов и др. Иначе говоря, значительное место в управлении градостроительным развитием занимают градостроительное планирование и проектирование. Генеральные планы поселений и другие градостроительные документы согласуются и утверждаются в установленном порядке органами власти, а также специальными государственными службами [43]. После утверждения они становятся юридическими документами, в соответствии с которыми должны осуществляться работы по застройке данной территории отдельными зданиями и сооружениями.

### **1.1.2. Управляемые и управляющие системы**

Процессы управления (регулирования) изучаются теоретической кибернетикой, согласно которой в этих процессах осуществляется воздействие одной системы на другую на основе информации о состоянии системы, являющейся объектом регулирования. Такое регулирующее воздействие предполагает поддержание состояния или изменения объекта при определенных параметрах. Любой процесс управления включает в себя следующие связи:

**отбор управляющей системой информации о состоянии управляемой; информацию о состоянии управляемой системы; воздействие на управляемую систему на основе полученной информации (обратная связь).**

Следует иметь в виду, что объектами управления являются некоторые существенные характеристики объекта и их взаимосвязи – образующие эти объекты управляемые системы. Характеристики управляемых систем отображаются в показателях и системах показателей. Таким образом, упрощая, можно сказать, что объекты управления представляют собой системы с различными взаимосвязанными характеристиками (показателями) [16, 47, 126, 127, 145].

К производственно-экономическим характеристикам (показателям), например, относятся: обеспеченность производства трудовыми ресурсами, к социальным – занятость населения, обеспеченность жильем и объектами обслуживания; к экологическим – содержание вредных веществ в воде, почве и воздухе, характеристики изменения экосистем, озелененность территорий; к характеристикам инженерной инфраструктуры – уровень инженерной подготовки территорий, наличие и техническое состояние инженерных сетей, соответствие энергетических мощностей (электроэнергия, газ, тепло и др.) расчетным нагрузкам энергопотребления и т.д.

В современных условиях для развития поселений особенно существенны управляющие системы – сложившиеся компоненты управления, к которым относятся: градостроительные законы, нормы и правила, документы территориального планирования и градостроительного проектирования, данные градостроительного мониторинга, управленческие решения власти, технические изыскания и научные исследования, влияющие на принятие управленческих решений.

Таким образом, в целом управление развитием поселений включает управляющие и управляемые системы, а также связи между ними – отбор информации, ее переработку, обратные связи (управляющие воздействия). Процесс управления обусловлен необходимостью учета этих компонентов и типов связей: градостроительных законов и порядка рассмотрения и согласования проектов, градостроительных норм, управляемых – процессов деятельности людей, материально организованных пространств на рассматриваемых территориях, природопользования, систем организации транспорта, энерго- и водоснабжения и водоотведения, утилизации отходов и др. Обратные связи в градостроительстве имеют характер сложных, взаимосвязанных управляющих воздействий. На процессы управления развитием поселений влияют информационные связи в виде результатов специальных изыскательских работ, научных и предпроектных исследований, информационных данных о состоянии объектов управления (градостроительный мониторинг). Наиболее развитыми формами управления развитием поселений являются планирование и проектирование, специфика которых определяет их место в системе управления (рис. 1.1) и в жизненных циклах градостроительства (рис. 1.2).

Управляющие системы, управляющие и информационные связи формируются в развитую систему деятельности различных групп специалистов.

Проектировщики взаимодействуют со специалистами, осуществляющими предпроектно-изыскательские и научные исследования. Обе группы непосредственно связаны с местными органами исполнительной власти и с подчиняющимися им группами специалистов градостроительных органов. При этом все они руководствуются в своей деятельности законами, постановлениями, нормами, инструкциями, устанавливаемыми органами исполнительной и представительной власти. Виды деятельности групп специалистов представляют собой подсистемы в системе управления градостроительным развитием. У всех субъектов систем управления общая цель – управление развитием поселений в интересах человека и общества.

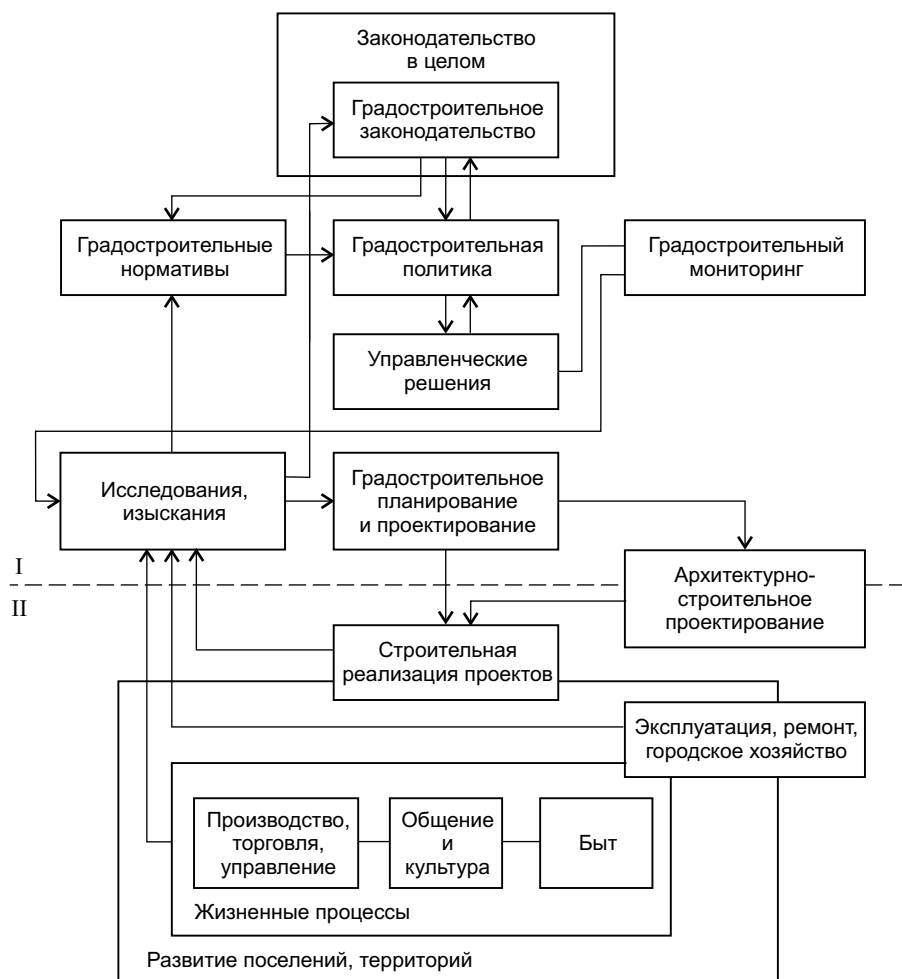


Рис. 1.1. Основные управляющие и управляемые компоненты градостроительного регулирования и их взаимосвязи:

I – управляющие; II – управляемые



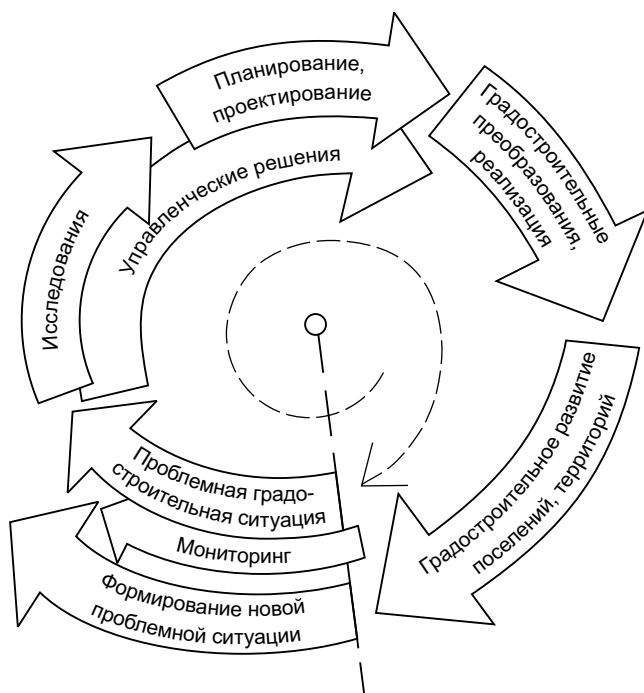


Рис. 1.2. Жизненные циклы градостроительства

### 1.1.3. Компоненты информации и управления

Компоненты управления развитием поселений различаются между собой по следующим основным признакам:

- **по типу связей** (отбор информации, преобразование информации, обратная связь);
- **по общности** (более общие, действующие в масштабах страны, региона, города, и более частные, действующие, например, при управлении развитием производственной территории, жилой зоны, центра города, поселка);
- **по признаку абстрактное-конкретное** (управленческие решения, схемы развития либо проекты конкретного уровня);
- **по времени воздействий** (устойчивые, долговременные либо периодические) – генеральные планы городов, рассчитанные на долгосрочный период, либо временные инструкции о порядке согласования и утверждения проектов планировки, реализация которых рассчитана на краткосрочную перспективу.

В соответствии с данными признаками и выделяются основные компоненты управления градостроительным развитием (рис. 1.1).

**Формирование поселений направлено на создание условий жизнедеятельности людей, отражает и видоизменяет их образ жизни.** А это значит: каковы поселения, таковы общество, его производство, общественные отно-

шения, процессы быта, культура, возможности физического и духовного развития. Зонирование территорий в городах, размещение производства, жилой застройки, выбор массовых типов жилых домов, размещение зданий государственной власти – все это влияет как на материальные условия процессов жизнедеятельности, так и на формирование социальной информации – многообразных значений создаваемой искусственной среды. Поэтому с древнейших времен до наших дней **градостроительство находится под пристальным вниманием государственной власти. Формирование и развитие поселений всегда управлялось государством, было составной частью государственной политики**, которая, в свою очередь, отражает социальные, экономические, военные и другие факторы и цели деятельности государства. Историки градостроительства неоднократно указывали на роль государственной градостроительной политики и отдельных государственных деятелей в выборе мест для развития поселений, в освоении новых территорий, в выборе типов планировки и застройки городов, в проведении фортификационных мероприятий.

Объектами управления в градостроительной политике традиционно были социальные системы: расселение, зонирование территорий, типы жилых домов и общественных зданий, архитектурно-композиционные особенности поселений. Государством регламентировалась роль пространственной композиции центров городов и городских ансамблей, формулировались идейные требования к их облику. Архитектурные ансамбли создавались, как правило, при ясном осознании идейно-символической роли городских пространств и комплексов зданий и сооружений как общественных, государственно-политических, религиозных центров.

В обществах с разными типами экономики и государственного устройства прослеживается та или иная, отвечающая интересам государства, этноса, правящих классов государственная градостроительная политика. **Государственная градостроительная политика как совокупность основных целей и средств развития поселений** определяет принятие конкретных решений в сфере градостроительства, регулирующих развитие регионов, городов, различных поселений. В условиях многопартийности современного общества градостроительная политика входит в программы партий и политических движений, находящихся во властных структурах.

Градостроительная политика присуща не только центру, но и местной власти (области, городу, муниципальному округу). Конкретная ситуация в городах – занятость населения, перспективы развития производств, жилищный фонд, экологическое состояние и проч. – обуславливает градостроительную политику с местной спецификой.

**Градостроительная политика изменяется исторически и зависит от характера экономики, общественного устройства, типа государственного управления.** Большую роль приобретает влияние на градостроительство централизованной государственной власти. В XX в. градостроительная политика, возникающая на базе рыночной экономики и демократии, существенно отличается от градостроительной политики советского периода с его администра-

тивно-командными методами управления экономикой при отсутствии градостроительного законодательства. В условиях командно-административной системы доминировало централизованное управление экономикой и соответственно развитием поселений. Централизация управления экономикой выражалась, в частности, в том, что решения об утверждении генеральных планов поселений, о строительстве промышленных предприятий, жилых районов в городах, выборе типа застройки, жилых домов, строительной базы принимались централизованно, как правило, в Москве. Градостроительная политика в СССР подчинялась общей стратегии развития производства, необходимости развития крупных производств ВПК, тяжелой индустрии. В этой политике доминировали интересы плановой экономики, отдельные интересы центральных министерств и ведомств, что порождало целый ряд негативных последствий в градостроительных преобразованиях.

С развитием рыночной экономики, децентрализацией управления, повышением роли регионов и городов местного самоуправления градостроительная политика становится более приближенной к уровню местной власти.

В правовом государстве выдвигаются различные приоритеты градостроительной политики, отвечающие программам ведущих политических движений и партий. В частности, в градостроительной политике левых движений и партий существенное место занимают вопросы строительства муниципального жилья для малоимущих слоев населения; в движении «зеленых» в центре внимания находятся вопросы загрязнения промышленными отходами городов и окружающей их природной среды и т.д.

**Градостроительное законодательство** столь же традиционно. Законы, регулирующие строительство в городах, право собственности на землю и недвижимость, существовали и существуют в различных государственных системах. К законам, непосредственно определяющим градостроительное развитие, следует отнести такие, в которых закреплена собственность на земельные участки, возможность купли-продажи либо аренды этих участков и (или) находящихся на них объектов недвижимости. Влияние законов на развитие городов и населенных мест принципиально проявляется при градостроительном планировании и проектировании. Возможность покупать участки городской территории или отдельные здания позволяет их владельцам строить то, что приносит большие доходы. Когда законы в большей мере защищают частную собственность либо государственные интересы, роль самих градостроительных проектов различна. Градостроительные планы и проекты при централизованном управлении градостроительным развитием, при отсутствии законов о собственности, как это было у нас в стране в советский период, существенно отличаются от проектов в условиях законов, защищающих частные интересы. Так, при централизованной системе детально прорабатывались проекты новых городов, поселков, центров городов, жилых районов и т.д. Отступления от них происходили, как правило, из-за прекращения финансирования строительства. В условиях действия законов об аренде и частной собственности детальные проекты застройки крупных городских территорий утратили свой смысл. Зда-

ния и комплексы зданий возникают прежде всего на основе интересов и действий собственников и в меньшей степени могут формироваться градостроителями. Поэтому в странах с развитой рыночной экономикой планы организации крупных территорий поселений обычно не прорабатываются детально – в объемах зданий, в характере их архитектуры, как это было принято в СССР. Соответственно изменения в законах о собственности, происходившие в России в период реформ 1990-х гг., неизбежно привели к изменению форм и методов градостроительного планирования и проектирования.

**Нормативно-технические документы** (своды правил, стандарты, строительные нормы и правила) являются составной частью системы управления градостроительным развитием и относятся к области технического регулирования. Они представляют собой документы, существенным образом регламентирующие градостроительную деятельность. Эти документы действуют в течение ряда лет и периодически корректируются. В регламентирующей документации по градостроительству установлены нормы проектирования для организации территорий поселений, а также для производственных, коммунально-складских, жилых и общественно-деловых зон, территорий транспорта, учреждений обслуживания, улиц, дорог, инженерного оборудования, инженерной подготовки территорий земельных участков зданий и комплексов и др. В этой документации отражены разнообразные требования, связанные с организацией производства (например, зонирование производственных территорий, организация на них транспорта, инженерных систем и т.д.); с условиями жизни населения (размещение социальных учреждений обслуживания населения); с экологическими факторами (размещение предприятий, территорий водозабора во взаимосвязи с гидрогеологическими условиями; расположение жилой застройки относительно железнодорожных линий и ее защита от шума и др.); с культурным наследием в развитии городов (охрана объектов культурного наследия, в том числе сохранение уникальных исторических кварталов, памятников архитектуры и других объектов).

Нормативно-правовая и нормативно-техническая документация оказывает влияние как на градостроительные планы и проекты, так и на принимаемые управленческие решения. Эта документация включает требования к организации территорий и систему ограничений, которые необходимо учитывать при разработке градостроительных планов и проектов.

Регулирование развития территорий основывается на качественных и количественных (формализованных) показателях. Качественные характеристики определяют требования, которые не могут быть выражены математическими зависимостями или числами и формулируются словесно. Например, требования к размещению предприятий относительно основных водозаборных сооружений по течению реки указывают на принцип взаимного расположения (структуру), что является качественным показателем организации территории. Требование к противопожарному разрыву между зданиями выражается количественно (численно). Существуют также показатели, которые определяются методом расчета по формулам.

Учебное издание

**Юрий Владимирович Алексеев**  
**Георгий Юрьевич Сомов**

# ЭВОЛЮЦИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПОСЕЛЕНИЙ

Том 1

## ОБЩИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ, ПРОМЫШЛЕННАЯ РЕВОЛЮЦИЯ, ИНДУСТРИАЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Редактор: *В.Ш. Мерзлякова*  
Компьютерная верстка: *В.Ю. Алексеев*  
Графика: *С.А. Астафьев*  
Дизайн обложки: *Ю.В. Алексеев, Т.А. Негророва,  
Г.Ю. Сомов*

Подписано в печать 15.07.2014. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.  
Усл. 23 п. л. Тираж 500 экз. Заказ №

Лицензия ЛР №0716188 от 01.04.98.

Издательство Ассоциации строительных вузов (АСВ)  
129337, Москва, Ярославское шоссе, 26, отдел реализации: оф. 511  
**тел., факс:** (499) 183-56-83  
**http://www.iasv.ru, e-mail:** [iasv@mgsu.ru](mailto:iasv@mgsu.ru)