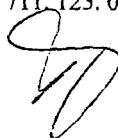


МОСКОВСКИЙ АРХИТЕКТУРНЫЙ ИНСТИТУТ

(ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ)



На правах рукописи
УДК 711.123.008.4 (55)



КЕШМИРИ Хади

**Особенности градостроительных регламентаций при
проектировании городских районов Ирана
на примере г. Шираза**

Специальность 18.00.04 - Градостроительство, планировка
сельских населённых пунктов

22 ОКТ 2009

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата архитектуры

Москва 2009 г.

Работа выполнена в Московском архитектурном институте (Государственной академии) на кафедре «Градостроительство»

Научный руководитель - доктор архитектуры,
профессор, академик

Лежава Илья Георгиевич

Официальные оппоненты- доктор архитектуры, профессор

Крашенинников Алексей Валентинович

кандидат архитектуры

Юсин Георгий Семёнович

Ведущая организация: Научно - исследовательский институт теории архитектуры и градостроительства Российской академии архитектуры и строительных наук (НИИТАГ РААСН)

Защита состоится 12 ноября 2009 г. в 14.00 час. на заседании Диссертационного совета Д 212.124.02 Московского архитектурного института (Государственной академии) по адресу: 107031, г. Москва, ул.Рождественка, д.11.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского архитектурного института (Государственной академии) - МАРХИ

Автореферат разослан 12 октября 2009 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета



Клименко С.В.

Общая характеристика работы

Актуальность исследования.

Система градостроительных регламентаций Ирана в данный момент нуждается в значительном совершенствовании. Существующие ныне законодательные акты не удовлетворяют растущим потребностям строительной деятельности. Средства направляемые на совершенствование градостроительных структур городов тратятся неэффективно. Утверждение проектов протекает крайне медленно и не всегда законно. Проектные материалы не проходят должной экспертизы и не обсуждаются с жителями реконструируемых районов.

Иранские власти, в настоящий момент ищут выход из создавшейся ситуации. Прежде всего ищут причину сбоев в согласовательных и утверждающих органах и направляют усилия на выработку нового подхода касающегося градостроительной деятельности, реконструктивных проблем и проблем проектирования новых городских районов. Идёт поиск и новых подходов в сфере транспортных инфраструктур, экологических составляющих градостроительство, а также в области сохранения богатейшего культурного наследия Ирана. Особое внимание уделяется шиитским традициям в структурной организации поселений. Данная работа призвана внести вклад в решение проблем указанных выше.

Метод исследования.

Проводится анализ существующей в Иране системы согласования и утверждения градостроительных проектов используя имеющиеся данные. Для этого изучаются официальные источники, мнения специалистов и публикации. На основе полученных данных формулируются положительные и отрицательные моменты этой системы.

Анализируются, также, процессы согласования и утверждения градостроительных проектов в Европейских странах и особенно в Российской Федерации. В работе большое значение уделяется знакомству и анализу практики сложившейся РФ, а также контактам с лицами непосредственно связанными с процессом согласования и экспертирования проектной градостроительной документации. Особое внимание обращено на правовые параметры в сфере градостроительной деятельности.

Данные, полученные в ходе исследования, используются для выработки рекомендаций по совершенствованию проектной, экспертной и правовой деятельности в градостроительной практике Ирана. В работе также содержится

попытка анализа динамики изменения представлений о согласовательных процессах, протекавших в Иране после революции.

Границы исследования.

В работе исследуются проблемы, связанные только с градостроительной деятельностью, и относящимся к ней правовой, экспертной и проектной сфере. Вопросы нормирования, вопросы градостроительных стандартов, а также вопросы связанные с районной планировкой, в работе не рассматриваются. Вне сферы данного исследования остаются вопросы инвестирования, менеджмента, кредитования и правоустанавливающих документов, касающихся этих процессов.

Научная новизна и социальная значимость работы.

Впервые делается попытка создать методическую и правовую основу для градостроительной деятельности в городах Ирана. Данная работа может, также, послужить основой для разработки нормативно-правовой части документов, регулирующих всю градостроительную деятельность страны.

Социальная значимость этого исследования заключается в том, что все процессы, касающиеся как градостроительной так и строительной деятельности можно будет перевести в жесткое правовое поле исключив, тем самым, волюнтаризм, пренебрежение общественным мнением и беззаконье.

Цель исследования.

Целью исследования является разработка научных основ для создания законодательных актов и процедур, призванных упорядочить градостроительную деятельность в Иране. Эти основы направлены также на разработку правил предоставления проектных документов, правил их экспертирования, правил проведения партисипационных процессов, а также разработку законодательных актов в области градостроительства.

Задачи исследования:

- провести анализ законодательных актов и практики согласования градостроительных проектов Ирана с целью выявления их положительного и отрицательного влияния на процесс создания проектных решений и их экспертирование.

- ознакомиться с мировым опытом процедур согласования и утверждения градостроительных проектов и выделить наиболее ценные моменты, которые можно применить в согласовательной практике Ирана.

- исследовать Российский опыт процедур согласования, экспертирования и

внедрения в жизнь градостроительных проектов. Определить наиболее ценные моменты этого процесса пригодные для Иранской градостроительной практики.

-определить роль в процессе согласования, таких значимых в Иране административных структур как Высший совет по архитектуре и градостроительству. При этом необходимо предложить разграничение функций этого совета и местных административных структур. Необходимо, также, дать рекомендации по форме участия религиозных организаций в принятии важных градостроительных решений.

-необходимо выработать предложение по совершенствованию самой процедуры рассмотрения и согласования проектов, определив, при этом, строгий порядок следования этапов согласования, уровень ответственности лиц, ответственных за проведение экспертиз, а также определение роли населения и общественных организаций в этом процессе.

Структура диссертации.

Диссертация состоит из трех глав и выводов. Кроме того представлен на защиту иллюстративный материал.

Общая характеристика работы.....	стр. 2
Глава I. Существующая практика принятия решений и проведение экспертиз градостроительных проектов в городах Ирана.....	стр. 4
Глава II. Изучение иностранного опыта разработки и согласования градостроительных проектов	стр. 9
Глава III. Принципы формирования согласовательных и законодательных процессов касающихся иранских градостроительных проектов.....	стр. 18
Выводы по диссертации	стр. 23

Краткое содержание работы

Глава I. Существующая практика принятия решений и проведение экспертиз градостроительных проектов в городах Ирана.

Существующая практика согласования проектов планировки градостроительных систем Ирана¹ предполагает рассмотрение и утверждение трёх типов городских планов: Генеральный план города, подробный (детальный) план городской застройки и проект плана развития города и его пригородов.

¹ Секретариат Высшего Совета по градостроительству и архитектуре Ирана. Архитектурные и градостроительные законодательства Ирана и утверждённые проекты развития города и его пригородов (с момента основания до 2006 г.). Тегеран. Публикации «Тоуссе», 2007.

1.1. Генеральный план города и процесс его согласования.

Процесс рассмотрения и утверждения градостроительных городских Генеральных планов в Иране складывался из следующих этапов:

На 1-ом этапе создания проекта, самой важной проблемой является взаимоотношение муниципалитета и государства. Кроме того на этом этапе — возникают сложности, процесса финансирования такого рода проектов.

На 2-ом этапе идёт утверждение проекта. Фактически единственным официальным органом, имеющим право утверждения проекта, является министерство внутренних дел страны и Высший Совет по архитектуре и градостроительству. Каждый план проходит через обсуждение и утверждение его на Совете. Даже главное архитектурно-планировочное управление города может взять план в производство только после его утверждения на Совете.

Но государство не может решить всех вопросов и проблем, возникших при обсуждении генеральных планов городов. Как правило, планы сначала рассматриваются на уровне руководства местных территориально-административных объединений страны. Процесс рассмотрения и утверждения общих городских генеральных планов на этом этапе проходит 5 ступеней.

На 1-ой ступени рассматривается вопрос качества градостроительного проекта, а также осуществляется контроль над ходом разработки этого плана. Если обнаруживаются какие-то недостатки, проект возвращается на доработку. На 2-ой ступени работы с общим генеральным планом идёт изучение территории: её осмотр, проведение обмеров и т.д. На 3-ей ступени работы с планом специальный комитет, созданный Высшим советом по градостроительству и архитектуре Ирана, высказывает своё мнение о достоинствах и недостатках плана, а фирма, которая подготовила этот проект плана, должна их устранить. а 4-я ступень работы с проектом плана заключается в исправлении указанных недостатков, а специальный комитет вновь рассматривает проект. На 5-ой ступени работы с градостроительным планом проходит его утверждение на Высшем совете по градостроительству и архитектуре Ирана.

Эта система функционировала в стране до 1979 года, т.е. до Иранской революции. После этого её решили изменить. Новый Высший совет по градостроительству и архитектуре Ирана объявил, что существовавшая практика утверждения общих городских генеральных планов не может больше использоваться, назрела необходимость создания специального комитета, который будет контролировать

процесс рассмотрения и утверждения градостроительных проектов. Вновь созданный комитет после нескольких месяцев обсуждения создал инструкцию, которая предусматривала, что процесс обсуждения и утверждения генпланов не должен быть сосредоточен в столице, и что большая часть работы с планом должна проходить на местах и утверждаться территориально-административными советами. Новый Высший совет по градостроительству и архитектуре Ирана оставлял за собой только функцию наблюдения и общего контроля.

В основу этой инструкции закладывался: обязательный показ созданного плана общественности, в ходе чего могли быть высказаны критические замечания. Все высказанные замечания должны были быть обязательно учтены. Также необходимо было наличие письменно высказанной позиции административного городского совета по этому градостроительному плану. Кроме того, при муниципалитете города создавался комитет по рассмотрению генплана. Председателем этого комитета должен был быть мэр города. В результате этих мер объём работы нового Высшего совета по градостроительству и архитектуре Ирана должен был сократиться, но окончательное утверждение по-прежнему осталось за Высшим советом.

К сожалению, городские муниципальные советы мало, что делали для рассмотрения и утверждения этих градостроительных планов. Со временем, эти инструкции, потеряли свою эффективность и, меньше, чем за год, этот процесс вернулся в первоначальное состояние.

1.2. Детальный план городской застройки и процесс его согласования.

Согласно пятой статье Иранского законодательства, являющейся основным законом для Высшего Совета по градостроительству и архитектуре, рассмотрение и утверждение подробных городских планов и их изменение в каждой провинции или губернаторстве выполняется комиссией, куда входят: члены правления городского совета, мэр, представители министерств культуры и искусства, благоустройства и жилища, а также представитель инженеров - консультантов, подготовивших план.

С 1972 до 1986 г. все города Ирана, кроме Тегерана, при рассмотрении и утверждении подробных генпланов проходили через следующие инстанции: сначала утверждались специальным комитетом, затем их выносили на обсуждение комиссии, образованной согласно 5-ой статьи, только после этого план мог быть утверждён. Только Тегеран являлся исключением из вышеупомянутого распорядка. Лишь в 1986 году, когда вступили в силу реформы и основной закон Высшего совета по градостроительству и архитектуре, его решения стали распространяться и на Тегеран.

Сейчас согласно пятой статье Иранского законодательства, вышеупомянутая комиссия по рассмотрению градостроительных планов должна состоять из 6 человек во всех городах Ирана. Комиссия состоит из представителей министерств, жилищи и градостроительства, внутренних дел, энергетики, организации охраны окружающей среды, главы городского совета, а также мэрии соответствующего города. Данная комиссия является единственным органом, несущим ответственность за рассмотрение и утверждение градостроительных планов.

В Тегеране заседания проводятся при наличии большинства членов совета. Решение комиссии выносится при согласии минимум четырёх голосов. В случае изменения комиссией общей основы генеральных планов, они снова выносятся на обязательное утверждение Высшим Советом по градостроительству и архитектуре. Однако, эта система согласований необычайно громоздка и требует усовершенствования.

1.3. Проект развития города и его пригородов и процесс его согласования.

С началом подготовки градостроительных планов по развитию городов и их пригородов (1985 г.) появились новые направления в области их исследования и утверждения, но до 1992 года никаких изменений в традиционном процессе не было - использовались традиционные 6 этапов согласования генерального плана.

Высший совет по градостроительству и архитектуре провел заседание (в 1992 году), в повестке дня которого новым направлением было исследование и утверждение проектов развития города и его пригородов. Было решено, что в городах с населением менее 200 тысяч человек, исследования проводятся только в городских советах провинций.

Процесс исследования и утверждения при численности населения более 200 тысяч человек проводился следующим образом: сначала проводилось первичное исследование в городском совете провинции, далее трёхстороннее исследование в техническом комитете (основное, социальное, экономическое - законы) и, наконец, окончательное исследование и утверждение Высшим советом.

Процесс исследования и утверждения при численности населения менее 200 тысяч человек проводился следующим образом: первичное трёхстороннее исследование в технических комитетах провинции, затем исследование и принятие решения в городском совете провинции и, наконец, окончательное и утверждение.

К сожалению, это система не работает. В провинциях технические комитеты не приняли эту форму и процессу экспертирования и утверждения проектов не уделили

должного внимания. В этой связи Высший Совет, в процессе экспертирования и окончательного утверждения градостроительного проекта, настаивал на осуществлении контроля по его совершенствованию посредством технического комитета или специальных комиссий, что сильно усложняло ведение дела.

До сих пор, к сожалению, и на стадии экспертирования, и на стадии утверждения проектов, а так же в самом генеральном плане присутствуют недочеты. Например, народ не участвует в исследовании и утверждении градостроительных проектов, и проекты не публикуются. Отмечается слабая роль и бесправие муниципалитета и городского совета, их неучастие в процессе согласования, что ставит под угрозу утверждение градостроительных проектов и особенно их реализацию.

Работа с генпланом Шираза и его утверждение в принципе не отличается от общепринятых стадий. Достоинства и недостатки согласования городских генпланов Шираза (Постановление в 1996 г.) подробно рассматриваются в диссертации.

Следует отметить что Высший Совет по градостроительству и архитектуре Ирана в ходе заседания¹, датированного 1.08.1996, утвердил генеральный план для провинции Шираз со сроком реализации до 2014 года, и достижении численности населения в 2561636 человек (86,5% городского населения и 13,5% сельского), с общей площадью, превышающей 10135,4 кв.км., с применением нижеследующих поправок:

1. Был утверждён прогноз роста населения рассматриваемой провинции на 25%.
2. Было утверждено предложение по привлечению населения Шираза в новый район, расположенный на юге города.
3. Строительство промышленных объектов в особой экологической зоне (на северо-западе) ограничивалось, а развитие существующих запрещалось.
4. Был создан комитет, состоящий из представителей министерств страны. Президентом был выпущен специальный циркуляр. Исполнение данного циркуляра должен контролировать Высший совет.
5. Земли площадью приблизительно 8000 гектаров на северо-западе Шираза, на установленной законом северной границе города и до нового города Садра, отдаются в землепользование под зелёные массивы (сады и лесопарки). Городская

¹ Secretariat of the urban planning and architecture higher council of Iran, collection of ramification from 1991 till 2000. Tehran. «Fayameshin» Publications. 2004.

администрация Шираз может составить подробный план (с делением на участки не более 10 тысяч кв.м.) и представить его на утверждение в Высший совет по градостроительству и архитектуре Ирана.

В остальном Шираз подчиняется всем градостроительным законам Ирана.

1.4. Недостатки, выявленные в ходе изучения процесса проектирования и согласования всех видов генпланов Ирана.

На уровне генплана города следует отметить отсутствие правил регулирования застройки в исторических зонах городов; нечетность законодательных актов, касающихся самого процесса утверждения проектов генеральных планов; отсутствие законодательных процедур, регулирующих взаимодействие пунктов генерального плана и частных владений; отсутствие охранительных актов, касающихся всех видов зелёных насаждений в городах, а также водных пространств и природных явлений.

На уровне детальных планов городской застройки отсутствует механизм законодательного учёта, существующей застройки при разработке детальных планов; отсутствие чётко прописанных процедур, согласование всех пунктов плана, (включая инфраструктуру) с эксплуатирующими органами; не выработана процедура внесения изменений в предлагаемый план и не определены стадии их согласований; отсутствие чёткого взаимодействия проектируемых организаций и городских органов, занимающихся согласованием и осуществлением соответствующих проектов; отсутствие квалифицированных кадров на всех этапах проектирования, согласования и осуществления планов детальной планировки.

На уровне проекта развития города и его пригородов необходимо исключить несогласованность градостроительных задач стоящих перед местными органами и общенациональными; необходимо, чтобы профильные министерства или ведомства чётко распределяли обязанности между лицами принимающими решения и тем самым способствовали сокращению сроков принятия градостроительных решений; необходимо законодательно закрепить создание стадий осуществления проектов, причём на каждой стадии должны быть обозначения цели и задачи, направленные на планомерное улучшение всех жизненных параметров населения. На всех стадиях утверждения проектов следует предусмотреть активное участие граждан данного города (района) в обслуживании параментов, намечаемой реконструкции (строительства). Должна быть прописана чёткая процедура взаимодействия результатов этих обсуждений и процедур корректировки проектов.

Глава II. Изучение иностранного опыта разработки и согласования градостроительных проектов.

В диссертации изучался (в рамках полученной информации) опыт создания и согласования градостроительных проектов. Были привлечены материалы США, Бразилии, Канады, Англии, Франции, Германии, Италии, Голландии, Австралии, Дании, Японии, а также России.

Анализ показал, что наиболее близкие к Ирану проблемы стоят перед градостроительством России, поэтому первую часть 2-ой главы мы посвящаем российской практике, особенно «Градостроительному кодексу». Градостроительный кодекс Российской Федерации¹ обширный и сложный документ. В реферате мы можем показать лишь наиболее важные его моменты, представляющие интерес для градостроительной практики Ирана.

II.1. Градостроительный кодекс РФ. Порядок работы с градостроительной документацией.

В градостроительном кодексе РФ выделяются четыре вида градостроительной документации:

- к 1-ому виду относится схема территориального планирования РФ;
- ко 2-ому виду относятся схемы территориального планирования субъектов РФ;
- к 3-ему виду относятся схемы территориального планирования муниципальных районов;
- к 4-ому виду относятся генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов и территорий.

Сложность анализа этого документа вызвана тем, что система согласований, предшествующих кодексу документов, имела иную структуру, и этот документ непрерывно исправляется и дополняется. Поэтому, в работе мы фиксируем редакцию кодекса на 2008 год.

Схема территориального планирования начинается с подготовки и утверждения схем её составляющих. Создание подобных схем имеет огромное значение для любого государства, поскольку определяет стратегию развития страны на десятилетия вперёд.

¹ Вариант Градостроительного кодекса Российской Федерации 2008 года. Для анализа выбраны места наиболее значимые для данной работы.

Схемы территориального планирования РФ, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством РФ. Схемы территориального планирования РФ, включающие в себя схемы планируемого размещения объектов обороны и безопасности, утверждаются в порядке, установленном законодательством РФ. Кроме того проекты схем до их утверждения подлежат обязательному согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Проекты схем подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов РФ, не менее чем за три месяца до их утверждения и размещаются на официальном сайте Правительства РФ в сети "Интернет". Срок согласования проекта схемы не может превышать три месяца со дня его направления на согласование в вышние исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ направляет проект схемы территориального планирования РФ в органы местного самоуправления муниципальных образований. В случае поступления от одного или нескольких субъектов РФ заключений, содержащих положения о несогласии с проектом схемы, принимается решение о создании согласительной комиссии. Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать трёх месяцев. По результатам работы согласительная комиссия представляет документ о согласовании проекта и материалы в текстовой форме и в виде схем по несогласованным вопросам. На основании этих документов и материалов принимается решение об утверждении или об отклонении проекта и о направлении его на доработку. При наличии указанных согласований Правительство РФ может утвердить схему территориального планирования РФ.

Подготовка и утверждение схем территориального планирования субъектов РФ. Эти схемы, а также внесение в них изменений, утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и имеет аналогичный принцип согласования и утверждения как и проект территориального планирования. Проект схемы территориального планирования субъекта РФ подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают изменение существующих или планируемых границ земель лесного фонда, границ земель обороны и безопасности, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального

значения, границ земельных участков, находящихся в собственности РФ, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства регионального значения, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду.

Подобная практика существует в Иране однако информированность населения, а следовательно их контроль за происходящим недостаточен.

Проект схемы территориального планирования субъекта РФ подлежит согласованию с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, имеющих общую границу с субъектом РФ. Кроме того он подлежит согласованию с заинтересованными органами местного самоуправления в целях соблюдения интересов населения муниципальных образований.

В случае поступления от одного или нескольких органов заключений содержащих положения о несогласии с проектом схемы территориального планирования субъекта, РФ. принимается решение о создании согласительной комиссии, действующей в установленном порядке. Порядок согласования проектов схем территориального планирования субъектов РФ, состав и порядок работы согласительной комиссии устанавливаются Правительством РФ.

За схемой территориального планирования субъектов РФ в градкодексе следует утверждение схемы территориального планирования муниципального района.

Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Проект схемы территориального планирования муниципального района до его утверждения подлежит обязательному согласованию в порядке, установленном Правительством РФ. Этот проект, а также схема территориального планирования муниципального района подлежит опубликованию в установленном порядке, а также в сети Интернет. Опубликованию и размещению подлежат также схема или несколько схем, на которых отображена вся проектная информация.

Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица вправе представить в органы местного самоуправления муниципального района

предложения о внесении любых изменений.

После этого проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит целому ряду согласований, касающихся границ территорий государственного значения, границ субъектов Федерации или границ данного муниципального района. В процессе согласования может возникнуть ситуация несогласия. Тогда дело передаётся согласительной комиссии, которая действует в установленном порядке.

Генеральные планы поселений и городских округов включают в себя схемы планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе: объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения; автомобильных дорог, мостов и иных транспортных и инженерных сооружений; а также иных необходимых объектов.

Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании, которые включают в себя: цели и задачи территориального планирования; перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

В Иране утверждение подобных планов, к сожалению, решается в более высоких инстанциях, что иногда приводит к конфликту с местными органами власти.

На схемах, содержащихся в генеральных планах, отображаются: границы поселения, городского округа; границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа; границы земель сельскохозяйственного назначения, границы земель обороны и безопасности, а также границы земель лесного фонда, границы земель водного фонда, границы земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения; существующие и планируемые границы земель промышленности, энергетики, транспорта, связи; границы территорий объектов культурного наследия; границы зон с особыми условиями использования территорий; границы земельных участков, которые предоставлены для объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения; границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий; границы зон инженерной и транспортной инфраструктур. Кроме того должна быть отражена информация о состоянии соответствующей территории, возможных направлениях ее развития, об ограничениях ее использования, а также предложения по территориальному планированию и определению этапов её реализации.

Генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются органами местного самоуправления. Решение о подготовке проекта генерального плана, а также решения о подготовке предложений о внесении в генеральный план изменений принимаются главой местной администрации поселения.

При наличии на территориях поселения, городского округа объектов культурного наследия в обязательном порядке учитываются ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в границах зон охраны объектов культурного наследия.

Проект генерального плана до его утверждения подлежит обязательному согласованию в порядке, установленном Правительством РФ. Проект генерального плана подлежит опубликованию в установленном порядке, не менее чем за три месяца до его утверждения и размещается на официальном сайте. Проект генерального плана также подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях. Протоколы публичных слушаний, являются обязательным приложением к проекту генерального плана. Правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, вправе оспорить генеральный план в судебном порядке.

В перечень обязательных согласований входит согласование с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, в границах которого находятся поселение, городской округ, кроме того проект генерального плана подлежит согласованию с заинтересованными органами местного самоуправления, имеющих общую границу с поселением, или городским округом. Проект также подлежит согласованию с органами местного самоуправления муниципального района, в границах которого находится поселение.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в случаях, установленных Правительством РФ, направляет представленный на согласование проект генерального плана на государственную экспертизу. Срок согласования проекта генерального плана составляет три месяца со дня направления главой поселения или главой городского округа. Как и в других случаях, в спорных ситуациях назначается согласительная комиссия, срок работы которой, не может превышать три месяца.

Решения о подготовке документации по планировке территории принимаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного

самоуправления.

Документация по планировке территории, утверждаемая соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, главой местной администрации муниципального района, направляется главе поселения, главе городского округа, применительно к территориям которых осуществлялась подготовка такой документации. в течение семи дней со дня ее утверждения.

Глава местной администрации обеспечивает опубликование документации по планировке территории (проектов планировки территории и проектов межевания территории) в установленном порядке, и размещает информацию на официальном сайте муниципального образования в сети "Интернет"

Далее, по установленному порядку следует проведение всех видов согласования, а также публичных слушаний с показом необходимых документов. Заключение о результатах публичных слушаний подлежат опубликованию и размещается на официальном сайте поселения. Глава местной администрации поселения или глава местной администрации городского округа с учетом протокола публичных слушаний принимает решение об утверждении или отклонении документации.

Кодексом предусмотрено также создание службы экспертизы проектов.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, объединения граждан по собственной инициативе могут направить проекты документов территориального планирования на государственную экспертизу.

Государственная экспертиза проектов документов территориального планирования РФ проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на её проведение, или подведомственным ему государственным (бюджетным или автономным) учреждением. Государственная экспертиза (за исключением проектов документов территориального планирования РФ) проводится органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на подобное проведение или подведомственным государственным (бюджетным или автономным) учреждением. Срок проведения государственной экспертизы не должен превышать шесть месяцев. Заключение государственной экспертизы может быть оспорено заинтересованными лицами в судебном порядке.

Кроме перечисленных выше служб и правил необходимых для того, чтобы градостроительный кодекс действовал вводится, порядок утверждения правил

землепользования и застройки, а также градостроительный регламент.

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний по указанному проекту и заключение о результатах таких публичных слушаний. Правила землепользования и застройки подлежат опубликованию. Физические и юридические лица вправе оспорить решение экспертизы в судебном порядке. Кроме того органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ также вправе оспорить решение экспертизы в судебном порядке.

В этом разделе самое интересное для иранской практики возможность юридических и физических лиц оспорить решение администрации.

Градостроительный регламент, который вводится в систему согласований, определяет правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель водного фонда, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон). Использование земельных участков в границах особых экономических зон определяется органами управления особыми экономическими зонами.

Представленный в данном разделе материал может стать основой аналогичного документа разработанного Иранским правительством.

II.2. Международный опыт согласования проектов планировки градостроительных систем (Германии, США, Франции и т.д.).

В тексте диссертации представлен анализ международного опыта согласования проектов планировки градостроительных систем. Как уже отмечалось, наибольший интерес для реформирования систем согласования Ирана представляет Российский опыт, запечатлённый в градостроительном кодексе. Из опыта иных стран¹ следует, прежде всего выделить европейский опыт Англии, Франции, Германии и Голландии,

¹ Sharmand group. The methods of implementing urban development plans. Tehran. The publication of municipalities of Iran. 1999.

который представлен в тексте диссертации. Отдельный моменты, однако, можно отменить и на американском континенте.

Во Франции проект после подготовки передают на рассмотрение в уполномоченные отделы и комиссии. Мэрия и комиссии могут в течение 3-х месяцев высказывать замечания и вносить поправки. По истечении 3-х месяцев проект генплана утверждается и предоставляется населению. В городах с численностью населения свыше 50 тысяч человек предполагается участие министерской комиссии. Утверждение проходит через следующие структуры: местный совет, городской совет, градостроительная комиссия из 18 человек. Проводится общее голосование и проект генплана утверждается на государственном уровне.

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

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

В Германии утверждением градостроительных проектов занимается территориальное общество планирования и правительство региона. В соответствии с германским законодательством, после подготовки основного проекта, план тоже рассматривается с участием представителей общественности. После этого рассмотрения, муниципалитет доводит до сведения общественности предварительный вариант плана. Затем в течение месяца каждый может высказать свои замечания, после чего проект утверждается и передается правительству региона, которое, в свою очередь, рассматривает его в течение 3х месяцев и затем обнародывает. В германской структуре правительство страны выступает против своей ведущей роли в утверждении градостроительных проектов, возлагая ответственность за принятие решения на региональное правительство.

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

Следует отметить что в тех странах где утверждение сосредоточено в центре процесс согласования проектов очень длительный и наоборот местные органы власти утверждают проекты быстрее.

В реферате концентрировался анализ западного опыта в 2-х таблицах, соотнеся их с иранским опытом. При этом выделено 10 качественных критериев (показателей),

по которым проводится оценка и на 4 уровня качественной оценки того или иного критерия для обеих таблиц.

Таблица № 1. Сравнение способов подготовки градостроительных планов развития городов в мире
0-очень мало. 1-мало. 2-имеется в наличии. 3-много. 4-очень много.

№	Описание	Англия	Япония	Франция	Германия	Италия	Дания	Бразилия	Голландия	США	Австралия	Россия	результат средний показатель	Итого
1	наличие критериев при подготовке планов													
2	наличие предельных записей при разработке проектов	4	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	3,8	3
3	участие людей на различных этапах подготовки	4	4	2	4	4	4	4	4	3	4	2	3,6	0
4	наличие планов с экономической, социальной, исторической, географической, и технической информацией	4	4	4	4	4	4	2	4	3	3	4	3,7	2
5	участие всех структур связанных с развитием города	4	4	4	4	4	4	2	4	3	4	3	3,7	3
6	полная выполнимость проекта	4	4	3	4	3	4	2	4	4	4	3	3,6	1
7	применение провозных принципов в плане	3	4	3	3	3	4	2	4	3	3	3	3,2	1
8	наличие разработок концепции на местах	3	3	2	3	3	4	3	4	4	3	2	3,1	3
9	наличие выделенной монолитности города и планирования	4	4	4	4	3	4	3	4	4	3	4	3,8	2
10	использование квалифицированных специалистов	4	4	4	4	3	4	3	4	4	3	4	3,8	3
11	точность следования плану	4	4	4	4	3	4	1	4	4	3	2	3,4	1
12	отличия	38	39	34	38	34	40	23	40	34	34	31	35,7	19

Из таблицы видно, что наилучшими показателями обладает Дания и Голландия.

В таблице №2. Сравнительный анализ способов экспертизы и процесса утверждения планов развития городов Ирана и других стран.

Таблица № 2. Сравнение способов экспертизы и утверждения градостроительных планов развития городов в мире
0-очень мало. 1-мало. 2-имеется в наличии. 3-много. 4-очень много

№	Описание	Англия	Япония	Франция	Германия	Италия	Дания	Бразилия	Голландия	США	Австралия	Россия	результат средний показатель	Итого
1	наличие критериев при утверждении планов													
2	участие людей в рассмотрении и утверждении проектов	4	3	4	4	4	4	1	4	2	4	2	3,3	0
3	участие общественных организаций, связанных с планами городов, при утверждении планов	3	4	4	4	4	4	3	4	3	4	3	3,7	3
4	существование конкретно - научного процесса при рассмотрении и утверждении проектов	4	4	4	4	3	4	3	4	3	3	3	3,6	2
5	своевременность процесса исследования и утверждения градостроительных проектов	3	4	3	4	3	4	1	4	3	3	2	3,1	1
6	наличие уровней ответственности при экспертизе	3	4	4	4	3	4	1	4	3	3	3	3,3	2
7	использование квалифицированных специалистов при утверждении градостроительных планов	4	4	4	3	3	4	3	4	2	3	4	3,5	3
8	отличия	21	23	23	23	20	24	12	24	16	20	17	20,5	11

Из таблицы видно, что наилучший результат остается за Голландией. Это не удивительно, поскольку эта страна обладает старейшей системой оценки градостроительных решений.

Глава III. Принципы формирования согласовательных и законодательных актов иранских градостроительных проектов.

Для Иранской практики согласования проектов ценным подспорьем может служить структура российского градостроительного кодекса, поскольку она увязывает все звенья в цепи проектирования, согласования и экспертирования градостроительных проектов. Логика и последовательность операций в структуре кодекса, а также чёткая система ответственности перед людьми, принимающими решение, а также перед населением, делает этот материал исключительно ценным. Изучение зарубежного опыта даёт возможность усовершенствования не только стратегии проектирования, но и тактику решения конкретных задач.

Задачи, стоящие перед создателями новых, более совершенных нормативных документов в Иране.

Сравнительный анализ и оценка понятий, методов оценки, утверждения и реализации градостроительных планов и проектов в Иране и в других странах мира показывает, что несмотря на ряд сходств и общих черт, они отличаются способами реализации. Важнейшими итогами данного анализа являются следующие:

1. Анализ международного опыта показывает, что несогласованность задач местных проектов с целями региональных и национальных планов означает обреченность любых местных проектов или градостроительных планов на неисполнение.
2. Степень успешной реализованности градостроительных проектов развития городов напрямую зависит от возможности подготовки и утверждения проектов и планов в минимальные сроки.
3. Необходимым фактором успешности проектов является активное участие населения городов в их обсуждении, это поможет обрести реальность соответствующих градостроительных проектов, а также будет способствовать реализации принципов социальной справедливости.
4. Важную роль в градостроительной практике играет профильное министерство или ведомство. Это выражается в сокращении сроков утверждения проектов, а также

точности распределение обязанностей между утверждающими инстанциями.

5. Реализация проектов будет успешной в том случае, если при проектировании будет учтен фактор роста количественных и улучшения качественных показателей, касающихся развития населенных пунктов. Этому способствует четкая периодизация процесса реализации проектов, а также улучшение стандартов развития.

Необходимо подчеркнуть, что с учетом вышеприведенных результатов необходимо кардинально пересмотреть практику проектирования градостроительных планов развития городов в Иране. К наиболее важным моментам, которые необходимо учитывать, относятся следующие:

На уровне генплана города.

1. Отсутствие правил регулирования застройки в исторических зонах городов. Для этого необходимо составление и создание норм регулирования застройки и принятие конкретно-научных правил в исторических зонах городов.

2. Отсутствие правил регулирования и взаимодействия застраиваемых участков с окружающими территориями. Для этого необходимо составление и создание норм и правил регулирования взаимодействия застраиваемых участков с окружающей территорией, предлагается отредактировать градостроительные законы и пользоваться услугами квалифицированных специалистов.

3. Нечеткость законодательных актов, касающихся самого процесса утверждения проектов генеральных планов. Для этого необходимо составление конкретных законодательных процедур, на определенных этапах процесса утверждения градостроительных проектов с помощью квалифицированных специалистов.

4. Отсутствие законодательных процедур, регулирующих взаимодействие пунктов генерального плана и частных владений. Для этого необходимо внимательное отношение к городским реалиям по причине возможности реализации генерального плана. А также нужно отметить существующее положение в городе. Таким образом, нужно отредактировать законодательную процедуру. Перечисленные выше недостатки преодолены в России, Германии и в Австралии. Следует отметить, что Россия имеет длительный опыт проведения экспертизы и полный градостроительный кодекс; эффективное градостроительное законодательство существует в Австралии; полное обеспечение градостроительного законодательства наблюдается в Германии.

5. В Иране наблюдается отсутствие охранительных актов, касающихся всех видов зелёных насаждений в городах, а также водных пространств и природных явлений.

Для этого следует определить и составить порядок охранительных актов, касающихся всех видов зелёных насаждений, водных пространств и природных явлений в городах. Подобная практика наиболее разработана в России, имеющей длительный опыт уникальной экологической экспертизы.

На уровне детальных планов городской застройки.

1. В Иране отсутствует механизм законодательного учета, существующей застройки при разработке детальных планов. Для этого необходимо создать ряд законодательных актов, касающихся детальных планов, которые должны быть дополнены и уточнены. Подобная практика существует в России, поскольку страна имеет длительный опыт проведения экспертизы и полный градостроительный кодекс.
2. В Иране отсутствуют чётко прописанные процедуры и согласование всех пунктов плана (включая инфраструктуру) с эксплуатирующими органами. Для этого предлагается на стадии предпроекта вносить свои изменения и поправки в законы для учёта интересов общественных организаций, связанных с развитием городов. Наиболее интересно разработана подобная практика в Канаде, так как там уделяется особое внимание связи утверждения проекта с общественными организациями.
3. В Иране не выработана процедура внесения изменений в предлагаемый план и стадии его согласований. Для этого предлагается выработать процедуру внесения изменений в предлагаемый план при помощи создания гибкой системы землепользования. Подобная практика хорошо разработана в России, так как в градостроительном кодексе России подробно анализируется процедура внесения изменений в предлагаемый план и стадии его согласований.
4. В Иране наблюдается отсутствие чёткого взаимодействия проектируемых организаций и городских органов, занимающихся согласованием и осуществлением соответствующих проектов. Для этого следует резко повысить роль общественных организаций в процессе принятия того или иного градостроительного решения. Предлагается, чтобы каждая общественная организация на стадии согласования предпроекта вносила свои пожелания, для полноценного учёта интересов общества. Подобные проблемы удачно решаются в США¹, Голландии и Дании. В США, например, используются разные методы планирования городов. Там градостроительные проекты утверждаются на заседании общественного совета, куда

¹ Gordon D. M. Capitalist development and the history of American cities. London. Oxford University Press. 1984.

приглашаются представители общественности, с которыми обсуждают вопрос о будущем развитии города.

5.В Иране наблюдается отсутствие квалифицированных кадров на всех этапах проектирования, согласования и осуществления планов детальной планировки. Для этого необходимо подготовить и внедрить в органы, принимающие градостроительные решения, значительное число высококвалифицированных специалистов, поскольку сейчас их очень мало. Систему подготовки квалифицированных кадров можно заимствовать в России, так как эта страна, оснащена квалифицированными кадрами на всех этапах проектирования и согласования градостроительных планов.

На уровне проекта развития города и его пригородов.

1.В Иране в процессе работы с генпланами необходимо исключить несогласованность градостроительных задач, стоящих перед местными органами и общенациональными интересами. Для этого необходимо уточнить функции Высшего совета по архитектуре и градостроительству. Совет должен заниматься градостроительной политикой, а не анализом детальных планировок. В его функции должно входить наблюдение, контролирование и согласование наиболее крупных градостроительных проектов. Только местные структуры должны заниматься согласованием и утверждением планов детальной планировки, так как они хорошо знают местные условия.

Подобная практика существует в Германии и Дании. В Германии, например, правительство выступает против ведущей роли в утверждении градостроительных проектов, возлагая ответственность за принятие решения на региональное правительство.

2.В практике Ирана необходимо добиться, чтобы профильные министерства или ведомства четко распределяли обязанности между лицами принимающими решения и тем самым способствовали сокращению сроков принятия градостроительных решений. Для этого необходимо разработать предложения по ускорению рассмотрения и согласования проектов. Необходимо также определить порядок следования этапов согласований и уровень ответственности лиц, проводящих экспертизы. Кроме того следует установить регламент, т.е. количество времени, необходимого на определённые этапы процесса утверждения.

Подобная практика существует в Дании, Японии, Германии и особенно в Бразилии, где бурное развитие городов способствует подобным задачам.

3. В Иранской практике необходимо законодательно закрепить порядок стадийного осуществления проектов, причём на каждой стадии должны быть обозначения цели и задачи, направленные на планомерное улучшение всех жизненных параметров населения. Для этого предлагается пересмотр или усовершенствование ряда действующих законов с целью упрощения и ускорения процесса реализации градостроительных планов развития городов. Целесообразным также считается создание профильного исполнительного ведомства в составе городских исполнительных органов для реализации градостроительных проектов и планов. В задачу данного ведомства должно входить осуществление градостроительной политики, техническое обеспечение, структурное проектирование и регулярное обновление и адаптация местных планов. Кроме того, целесообразным будет привлечение широких масс населения к сотрудничеству с профильным исполнительным ведомством в процессе обсуждения, экспертизы, утверждения и реализации градостроительных планов развития городов.

Подобная практика существует в России, поскольку страна имеет длительный законодательный опыт проведения экспертизы градостроительных проектов и его реализации, а также в Японии¹ как страна имеет полное использование земель.

Изучение градостроительных законов, методов экспертизы и утверждения градостроительных проектов по развитию городов в разных странах мира показывает, что несмотря на существенные различия, можно успешно использовать мировой опыт для предложения эффективных методов проведения экспертизы в Иране.

Сравнивая методы экспертизы градостроительных планов развития городов в Иране и других странах, можно считать, что наибольшей степенью различий является участие людей и заинтересованных организаций при рассмотрении и утверждении проектов.

Все указанные выше правила согласования проектов должны быть использованы при создании плана реконструкции и развития Шираза. Среди особенностей города следует указать его особое религиозное значение, а также наличие большого числа памятников архитектуры.

¹ Japan international cooperation agency. City planning in Japan. Tokyo. VOL. I&II. 1994.

Выводы по диссертации:

1. В работе определяется характер участия населения при рассмотрении и утверждении градостроительных проектов развития городов Ирана.

-Новая структура планировки городов Ирана должна решаться, учитывая мнение горожан на этапах подготовки и утверждения городских планов. Для этого необходимо:

-Активизировать участие людей в процессе утверждения градостроительных проектов развития городов. Процесс можно разделить на 3 этапа:

-Сокращенный этап, в котором принимают участие главы городского совета.

-Средний этап, в котором принимают участие главы районных советов.

-Длительный этап, в котором общественность может высказать свои предложения и замечания.

2. В работе предлагается ускоренный процесс рассмотрения и утверждения градостроительных проектов развития городов. Для этого необходимо:

-установление регламента, т.е. количества времени на определённые этапы процесса утверждения градостроительных проектов.

-определение порядка следования этапов.

-соблюдение уровней ответственности лиц при экспертизе градостроительных проектов.

-принятие конкретно-научного подхода к процессу при разработке рассмотрения и утверждения проектов.

3. В работе предлагается применение конкретного научного подхода к процессу разработки, рассмотрения и утверждения проектов в иранской градостроительной практике. Для существования оптимального научного процесса необходимо отредактировать градостроительные законы и пользоваться услугами квалифицированных специалистов. Для этого надо применить новую систему подготовки и переподготовки кадров, хорошо организованную во многих европейских странах.

4. В работе определяются уровни ответственности при экспертизе проектов.

Предлагается Высшему Совету по архитектуре и градостроительству ограничиваться только согласованием градостроительных планов и утверждением градостроительной общественной политики. Совет должен только наблюдением, контролированием и согласованием крупных и исключительных градостроительных проектов. Не должен заниматься анализом детальных планировок. Этим должны заниматься

местные структуры, так как они хорошо знают проблемы своих городов .

5. В Иране наблюдается недостаточное участие общественных организаций при утверждении градостроительных планов. Предлагається, чтобы каждая общественная организация на стадии предпроекта вносила свои пожелания, стандарты, а также поправки к законам для более полноценного решения и учёта всех интересов в окончательном утверждении и согласовании градостроительных проектов. Эти организации могут контролировать вопросы охраны памятников, экологические вопросы, а также все вопросы связанные с качеством жизни горожан.

6. Особую роль в Иране играет религиозный фактор, поскольку это исламское государство. Следует создать действенную структуру, которая бы контролировала вопросы размещения, реставрации, доступности и охраняемости религиозных объектов.

Данное исследование должны лечь в основу создания в Иране норм и правил, касающихся утверждения градостроительных проектов. Кроме того, должны быть созданы более работоспособные органы, контролирующие экспертный процесс оценки проекта, его утверждения и, в конечном итоге, его реализации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Опыт согласования градостроительных планов Ирана и их сравнение с российской практикой // Журнал ACADEMIA. Архитектура и строительство. 2009, №2. С.88-91.
2. Мировой опыт согласования проектов планировки градостроительных систем (Германии, США, Франции и т.д.) // АМІТ: электронный журнал. 2009, № 2(7).
3. Положительные и отрицательные моменты в существующей практике согласования развития иранских градостроительных систем //АМІТ: электронный журнал. 2009, № 3(8).
4. Аль Фараби и философские основы иранского градостроительства // АМІТ: электронный журнал. 2009, № 2(7).
5. Особенности градостроительных регламентаций при проектировании городских районов Ирана // Научно-практическая конференция МАрХИ. 2007. Тезисы докладов. М., 2007. С.44.
6. Анализ факторов, влияющих на развитие города Шираза (Иран)// АМІТ: электронный журнал. 2009, № 2(7).
7. Иранской опыт проведения экспертизы городских генеральных планов (на примере, г.Шираза) //АМІТ: электронный журнал. 2009, № 3(8).

Подписано в печать 8.10.2009.

Тираж 100 экз.

Отпечатано: Отдел оперативной полиграфии МАРХИ.

Редакционно-издательский отдел МАРХИ.

107031, Москва, ул. Рождественка, д.11