

**Набиуллина Карина Рашидовна****Nabiullina Karina Rashidovna**

кандидат экономических наук,  
доцент кафедры градостроительства  
и планировки сельских населенных мест  
Казанского государственного  
архитектурно-строительного университета

PhD in Economics,  
Associate Professor,  
Department of Urban and Country Planning,  
Kazan State University of  
Architecture and Engineering

## ИННОВАЦИОННЫЕ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В США

## INNOVATIONS IN URBAN DEVELOPMENT MANAGEMENT IN THE UNITED STATES OF AMERICA

---

### Аннотация:

*В статье изложен и осмыслен опыт США по управлению территориями, который имеет высокую ценность и демонстрирует инновационные для Российской Федерации подходы в управленческой деятельности по развитию территории. Местные власти США имеют приоритет перед федеральным центром в принятии решений по управлению территориями. Это позволяет им быть гибкими и учитывать условия конкретной территории в решении вопросов о недвижимости, имущественных нормах, стандартах строительства, городской реконструкции, транспортных услугах, пожарной безопасности, в большей степени прислушиваться к мнению и вовлекать в социально-экономическую деятельность предпринимателей и владельцев собственности. Особое внимание уделено описанию Стратегического плана развития города Чикаго Go to 2040. Отдельно отмечено, что документ имеет две редакции: для профессионалов и обывателей. Это обеспечивает большую открытость градостроительной политики властей для заинтересованных субъектов и позволяет сделать более привлекательным и прозрачным их участие в инвестиционно-строительных проектах на территории. Успех проектов развития территории в США во многом обусловлен наличием законодательно закрепленных «предпринимательских зон», которые наряду с упрощенными процедурами согласования предусматривают систему преференций и финансовых льгот.*

### Ключевые слова:

*градостроительство США, управленческие инновации, практики управления территорией, проекты развития территории, система преференций и финансовых льгот, Go to 2040.*

---

---

### Summary:

*The study examines the US territory management practices that have a great significance and provide innovative approaches to the Russian Federation in this regard. US local authorities have a priority over the federal center while making decisions on territorial management. This allows them to be flexible and adapt better to local conditions when dealing with real estate, property rules, construction standards, urban reconstruction, transport services, and fire safety to consider other opinions and engage entrepreneurs and property owners in the social and economic activities. Go to 2040 Strategy Papers for Chicago are valuable from the standpoint of its development: the instrument has two editions for professionals and citizens. This generates the urban planning policy of the authorities that is more open to interested actors. Besides, it makes their involvement in investment construction projects in the territory more attractive and transparent. The success of territory development projects in the USA is largely due to the legally defined business zones that consider both the simplified approval procedures and the system of preferences and financial benefits.*

### Keywords:

*urban planning of the United States of America, managerial innovations, territory management practices, territory development projects, system of preferences and financial benefits, Go to 2040.*

---

Административно-территориальное деление США является следующим: государство разделено на 50 штатов, 3 140 округов. На уровне самоуправления действуют 36 000 муниципальных администраций, из которых 19 429 городских [1]. Актуальность исследования опыта градостроительного регулирования в США обусловлена ее доказанной эффективностью. Наблюдения на протяжении 20–35 лет показали, что реализация данной политики не ложится тяжелым бременем на бюджеты всех уровней, способствует повышению деловой активности, снижению безработицы и в целом содействует оживлению экономической деятельности.

Обретя независимость от Англии, Соединенные Штаты Америки стали самостоятельно заботиться о собственных поселениях. С этого момента начала формироваться система местного самоуправления. Изначально лидеры страны планировали создать нацию, в которой автономные поселения должны были быть свободными от сильного центра.

В ходе развития государства постепенно появилась необходимость в координации развития и государственном регулировании трудовых отношений, создании профсоюзов. С этого момента начались усиление позиций и наделение федерального центра дополнительными властными полномочиями, в первую очередь исходя из необходимости обеспечения целостности страны.

Начало активного становления местного самоуправления относится ко второй половине XVIII в., в основном в сельской местности, так как 95 % населения страны проживало за пределами городских поселений. В отсутствие какой-либо межселенной координации формы местного самоуправления приобрели различные структуру и организацию, в некоторых случаях сохраняющиеся и до настоящего времени.

В Конституции США отсутствуют положения о местном самоуправлении. Законодательную основу местного самоуправления обеспечивают конституции отдельных штатов. Принятый в 1968 г. закон Дилена закрепил подчиненность органов местного самоуправления властям штата. По американской традиции местная власть в большей степени ориентируется на законодательство штата, чем на федеральное законодательство.

Поскольку в США законодательство штатов включает положения о праве местного самоуправления «адаптироваться к местным условиям», американские города разрабатывают собственные уставы, дающие им довольно высокий уровень свободы в решении вопросов о недвижимости и имущественных нормах, стандартах в строительстве, транспортных услугах, пожарной безопасности. Планирование и развитие территорий также находятся в компетенции местной власти. Эти вопросы решаются при помощи комиссий или специальных советов.

Жилищная политика и городская реконструкция также являются прерогативой местного самоуправления. Федеральная власть принимает участие в развитии жилой среды поселений и транспорта через специальные субсидии (гранты), выделяемые созданными для этого специальными федеральными фондами. Однако в конце 1970-х гг. при Р. Рейгане эти фонды резко сократили свою деятельность. Одновременно «городским локомотивам роста», владельцам собственности и предпринимателям, заинтересованным в росте города, были даны большие полномочия [2, с. 12].

В США далеко не все поселения разрабатывают генеральные планы. Значительно чаще «принято разрабатывать схемы или планы градостроительного развития – градостроительные документы, адаптированные для работы городской администрации и индивидуальных застройщиков и инвесторов» [3].

Основным документом, регулирующим планировку и застройку города, является правовое зонирование территории, представленное на стратегическом и локальном уровнях. «Правовое зонирование указывает перспективное использование территории, определяет режимы градостроительной деятельности, подразделяет застройку на участки и определяет основные требования к застройке и городской среде, которые будут применяться при согласовании и утверждении проектов» [4].

Одним из известных недавних примеров подготовки стратегического плана в США является Стратегический план Чикаго, принятый в 2010 г. При этом отметим, что предыдущий план Чикаго был разработан в 1909 г. по заказу Коммерческого клуба Чикаго представителями Чикагской архитектурной школы Дэниелем Бернхемом и Эдвардом Беннетом. План 1909 г. отличался замечательным уровнем градостроительного предвидения, формировал системы транспортной и парковой инфраструктуры, «разворачивал» город «лицом» к воде, создавая вдоль берега озера Мичиган линейную парковую систему.

Стратегический план Чикаго 2010 г. Go to 2040 позиционирует город как центр глобальной экономики. Как и план Д. Бернхема [5], эта работа разворачивалась как система частно-государственного партнерства. В основе плана – «сохранение качества жизни при значительном увеличении населения, но уже в условиях не индустриальной, а постиндустриальной экономики» [6, с. 250].

Территориально план охватывает семь округов Большого Чикаго с общей площадью 28 160 км<sup>2</sup> и населением 9,5 млн чел. и устанавливает направление развития региона до 2040 г.

План учитывает принципы национальной политики США, но в основном направлен на реализацию инициатив местных органов власти.

Интересно, что документ подготовлен в двух версиях – полной, объемом 400 страниц для профессионалов, и сокращенной до 120 страниц для остальных заинтересованных.

Go to 2040 имеет рекомендательный характер.

Помимо стратегического плана Go to 2040 в округах Большого Чикаго (всего 7 независимых округов) действует следующая система градостроительной документации:

- комплексный план,
  - план землепользования,
  - схемы территориального зонирования.
- Отдельно в Чикаго разработаны и используются:
- планы жилых районов,
  - мастер-план города,
  - планы развития открытых пространств и устойчивого развития,
  - схема размещения объектов историко-культурного наследия.

Еще одним примером организации управления градостроительным развитием может послужить Калифорния. Для Калифорнии характерно взаимодействие двух административных уровней: штата и муниципальных органов власти. Решения органов местного самоуправления опираются на законы штата. К документам территориального планирования относятся генеральный план, особый план, план межевания и схема территориального зонирования.

Генеральный план регламентирует жилищное строительство, расположение деловых кварталов, промышленности, транспортную инфраструктуру, парки и другие виды землепользования, шумозащиту и защиту от источников опасности, сохранение природных ресурсов.

Органы исполнительной власти каждого города и округа штата принимают территориальное зонирование, межевание земли и другие нормативно-правовые акты для регулирования землепользования в рамках реализации генерального плана.

Органы, связанные с разными этапами и уровнями градостроительной деятельности:

- Комиссия по планированию – рассматривает генеральные планы, конкретные поправки к плану, изменения в территориальном планировании и отдельных фрагментах территории;
- Коллегия по регулированию территориального зонирования – рассматривает разрешенные виды использования земель, отклонения и другие допущения в территориальном зонировании;
- Комиссия по рассмотрению архитектурных проектов – рассматривает проекты на соответствие стандартам об архитектурном облике зданий местного уровня.

Документы, регламентирующие градостроительную деятельность:

1. Генеральный план – программа развития города или округа, касающаяся землепользования, коммунальной инфраструктуры, жилищного строительства, охраны памятников, открытых пространств, безопасности и других аспектов.

Состав генеральных планов:

а) текстовая часть – содержит положения о целях, политике и программе распределения земель;

б) графическая часть – одна или несколько схем и планов, на которых отражены существующее и планируемое землепользование.

2. Планы фрагментов городской среды.

3. Территориальное зонирование.

4. Межевание – проводится после утверждения органами местного самоуправления межевания земель.

Типы межевания:

- схема межевания, которая разрабатывается на территорию размером не более пяти лотов;
- схема межевания, которая разрабатывается на территорию размером более пяти лотов.

5. Иные местные нормативы:

- закон о побережье,
- регулирование разработок открытым способом,
- об опасностях землетрясений,
- требование о раскрытии информации о взрывоопасных материалах.

На национальном уровне политику пространственного планирования формирует Офис по делам градостроительства (Office for Urban Affairs) Правительства США. Приоритетное направление деятельности офиса – развитие агломераций (урбанизированная территория вокруг поселения-ядра с населением от 50 тыс. чел.). Отдельные направления территориального развития курируют два федеральных департамента: департамент транспорта и департамент жилья и градостроительного развития. Департаменты определяют приоритетные программы и распределяют гранты бюджетного финансирования среди штатов, округов и муниципальных образований.

На государственном уровне существуют законы и нормативно-правовые акты, которые регулируют природоохранные мероприятия, управление землями, находящимися в государственной собственности, транспортную политику и финансы, жилищную практику и субсидирование экономического развития, планирование и регулирование, направленное против функционального зонирования.

В отличие от других стран, в США нет законов, на национальном уровне регулирующих градостроительное планирование (в РФ это Градостроительный кодекс РФ, в Великобритании The Planning and Compulsory Purchase Act 2004, National Planning Policy Framework). Штаты обладают правом осуществлять планирование и регулирование градостроительного развития. В рамках этих полномочий штатам предписывается законодательное регулирование землепользования на основе доступных градостроительных нормативно-правовых актов муниципального уровня, касающихся проектов планировок и правил землепользования.

Действительной властью в планировании градостроительного развития обладают города и округа. Законы штатов обрисовывают границы метрополий.

Реализация градостроительных задач в США осуществляется через систему зонинга. Отклонения от установленного зонинга контролируются «административно-правовыми процедурами судебного производства» [7]. Зонинг – административно-правовое регулирование на основе законов местного уровня, аналог отечественных Правил землепользования и застройки.

Эта система значительно расширяет права местного самоуправления и дает реальную возможность контролировать градостроительное развитие через долгосрочные соглашения с застройщиками и выдачу строительных разрешений. Так, например, в штате Орегон, как и во многих других штатах США, действуют четыре вида разрешений на освоение земельных участков:

- планировочное разрешение (planning permit),
- строительное разрешение на строительные работы (building permit),
- контроль загрязнений (pollution control),
- специальное разрешение (special permit) [8].

В США распространена практика выделения территорий, в границах которых реализуются упрощенные и ускоренные механизмы согласования проектной документации. Эти территории называются «предпринимательскими зонами» и наряду с упрощенными процедурами согласования предусматривают наличие системы преференций и финансовых льгот.

Таким образом, можно отметить, что местные власти США имеют приоритет перед федеральным центром в принятии решений по управлению территориями. Это позволяет им быть гибкими и лучше адаптироваться к местным условиям в решении вопросов о недвижимости, имущественных нормах, стандартах строительства, городской реконструкции, транспортных услугах, пожарной безопасности, в большей степени прислушиваться к мнению и вовлекать в социально-экономическую деятельность предпринимателей и владельцев собственности.

Интересной является практика разработки Стратегического плана развития города Чикаго Go to 2040. Особо ценно, что данный документ имеет редакции для профессионалов и для жителей. Это обеспечивает большую открытость градостроительной политики властей для заинтересованных субъектов и позволяет сделать более привлекательным и прозрачным их участие в инвестиционно-строительных проектах на территории.

На наш взгляд, успех проектов развития территории в США во многом обусловлен наличием законодательно закрепленных «предпринимательских зон», которые наряду с упрощенными процедурами согласования предусматривают систему преференций и финансовых льгот. Данный опыт является ценным и инновационным в управленческой деятельности по развитию территории для Российской Федерации.

В рамках реализации градостроительной политики в Российской Федерации на основе анализа опыта США могут быть применены следующие управленческие инновации: приоритет местных властей перед федеральной властью в принятии решений по управлению территориями; разработка стратегической документации в виде, применимом к использованию как профессиональным сообществом, так и прочими субъектами, не имеющими профессионального образования; введение особых преференций для высокотехнологичных производств, расположенных в особых «предпринимательских» или прочих свободных экономических зонах.

#### **Ссылки:**

1. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления : учеб. пособие. М., 2006. 256 с.
2. Крашенинников А.В. Градостроительное развитие жилой застройки. Исследование опыта западных стран. М., 2005. 112 с.
3. Там же.
4. Там же.
5. Харрис Э.Дж. План Чикаго 1909 года: гражданское лидерство и воплощение региональной мечты // Альтернативы регионального развития : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. (Шубинские чтения). Волгоград, 2011. № 2 (2). С. 68–82.
6. Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим. М., 2014. 277 с.
7. Крашенинников А.В. Градостроительное развитие и городская среда. Северная Каролина, 2017. 169 с.
8. Там же.

#### **References:**

- Harris, EJ 2011, 'The 1909 Plan of Chicago: Civic Leadership and the Realization of the Regional Dream', *Alternativy regional'nogo razvitiya: materialy II Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Shubinskiye chteniya)*, Volgograd, no. 2 (2), pp. 68-82, (in Russian).
- Krashenninikov, AV 2005, *Urban Development of a Residential Construction. A Study on Western Countries Practices*, Moscow, 112 p., (in Russian).
- Krashenninikov, AV 2017, *Urban Development and Urban Environment*, North Carolina, 169 p., (in Russian).
- Lapin, VA, Krestyaninov, AV & Konovalova, IN 2006, *Fundamentals of Local Government*, manual, Moscow, 256 p., (in Russian).
- Strategic Master Plan: a Tool for Managing the Future 2014, Moscow, 277 p., (in Russian).