

# АРХИТЕКТУРА

УДК 346: 332.14

## ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В ПРОЕКТАХ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА

*Пустовгаров В.И.*DOI: [10.31618/nas.2413-5291.2020.1.56.234](https://doi.org/10.31618/nas.2413-5291.2020.1.56.234)

### Аннотация

В советский период выработке стратегий развития и территориальной организации производительных сил уделялось большое внимание. В 60-80-е годы прошлого века разрабатывались схемы и проекты районной планировки в разрезе единиц административно-территориального деления. Для Калининградской области были разработаны три проекта районной планировки на Западную, Северную и Юго-Восточную группы административных районов. В статье приводятся основные направления развития групп административных районов и дан краткий анализ реализации проектных решений.

### Abstract

In Soviet times, great attention was given to development strategies and territorial organization of productive power. In the 60-80s of the 20<sup>th</sup> century, schemes and projects for area planning were developed in the context of administrative units. Three area planning projects were developed for the Kaliningrad region – for the Western, the Northern and the Southeast groups of administrative areas. The paper describes the main directions of development of administrative units and a brief analysis of the implementation of design solutions.

**Ключевые слова:** градостроительство, группа административных районов, проект районной планировки, Калининградская область, территория, город, промышленность, транспорт.

**The key words:** urban planning, group of administrative areas, district planning project, Kaliningrad region, territory, city, industry, transport.

### Введение

Актуальность данной статьи обусловлена тем, что в последнее десятилетие в нашей стране были разработаны схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, генеральные планы городских округов, городских и сельских поселений, а при этом, вопросы реализации проектных решений и контроль за их выполнением практически отсутствуют в градостроительном законодательстве, отменено требование о государственной экспертизе градостроительной документации.

В первые «перестроечные годы» на волне популистского отрицания планирования как важного инструмента управления социально-экономическим развитием страны, регионами и городами необходимость составления планов городов применительно к новым условиям хозяйствования была практически не востребована. Однако спустя несколько лет, знакомство с зарубежным опытом и субъективная потребность в решении сложных проблем городского развития привело к активной разработке системы планирования, приоритетов стратегического планирования [1].

В то же время, изменение социально-экономической политики в стране, изменение геополитической обстановки, приватизация большей части основных фондов вызвали или обострили целый ряд негативных проблем в безопасном функционировании и развитии российских городов и поселений, определили необходимость крупномасштабных

преобразований в сфере градостроительства, в совершенствовании системы расселения. Научно обоснованное градостроительство не стало рассматриваться как системное, эффективное и постоянно действующее средство обеспечения общественного благополучия населения, продления и оздоровления жизни человека [2].

В настоящее время градостроительное развитие территорий осуществляется на основе регионального и территориального планирования. Место директивного регионального планирования в рыночных условиях занимает стратегическое планирование регионального развития. Стратегическое планирование — это процесс определения важнейших целей и направлений регионального развития для успешного решения задач, определяющих характер социально-экономических преобразований, устойчивость экономики, уровень и качество жизни населения, а также установление системы мер по достижению намеченных целей [3]. Территориальное планирование должно обеспечивать комплексное и устойчивое развитие территорий [4].

В статье представлен краткий анализ проектных решений по развитию территорий Калининградской области, которые выработывались в 80-е годы прошлого века и даны отдельные предложения по совершенствованию региональной градостроительной политики.

### 1. Обзорный анализ

В СССР в 60-80 годы прошлого века разработке градостроительной документации уделялось большое значение. Схемы и проекты районной планировки, генеральные планы городов



## 2. Исследовательская часть

### Проект районной планировки Западной группы административных районов Калининградской области.

В Западную группу административных районов Калининградской области входили Гурьевский, Гвардейский, Багратионовский, Зеленоградский и Полесский районы и города областного подчинения Калининград, Балтийск и горсоветы городов Светлогорска и Светлого.

В территорию западной группы административных районов было включено пять районов, 17 городских поселений, 16 из них относились к категории малых городов, и только Калининград с численностью 338 тысяч человек, относился к крупным городам. Также на территории западной группы размещался 581 сельский населенный пункт, в том числе 25 совхозов, 39 колхозов, 5 рыболовецких колхозов и 6 зверсовхозов.

Рассматриваемая территория составляла 6,5 тысяч кв. километров с населением 546,1 тысяч человек. Для этой группы был характерен высокий уровень хозяйственной освоенности территории – около 60% занимали земли сельскохозяйственных предприятий, промышленности, транспорта, городов и населенных пунктов.

Западная группа административных районов представляла собой индустриально развитый территориально-производственный комплекс с высоким уровнем концентрации производства. Отраслями специализации являлись – машиностроение и металлообработка, целлюлозно-бумажная, нефтедобывающая, черная металлургия, химическая, пищевая и янтарная промышленность. Сельское хозяйство имело животноводческое направление, на его долю приходилось 69,2% валовой продукции сельского хозяйства с основной отраслью – мясомолочное скотоводство.

В районе городов Светлогорска, Зеленоградска и Пионерска создавалась санаторно-курортная зона, приобретающая общесоюзное значение.

Группа районов обслуживалась автомобильным, морским, речным, воздушным и железнодорожным транспортом, и имела довольно густую транспортную сеть. Плотность железных дорог была выше, чем в среднем по СССР в 11 раз, автомобильных дорог с твердым покрытием в 10 раз, судоходных водных путей в 7 раз.

В проекте были даны основные направления развития хозяйственного комплекса с выделением первой очереди - до 1980 года, второй очереди – до 1990 года и расчетный срок - до 2000 года, с расчетной численностью населения 729 тыс. человек.

Основными отраслями специализации промышленности на перспективу оставались судостроение, судоремонт, судовое оборудование и оборудование для рыбодобывающей и рыбоперерабатывающей промышленности, целлюлозно-бумажная и янтарно-ювелирная.

В областном центре – городе Калининграде не предусматривалось размещение новых

градообразующих предприятий, а также промышленных предприятий обслуживающего характера, размещение последних намечалось в районных центрах западной группы.

Развитие сельского хозяйства необходимо было осуществлять по линии дальнейшего углубления межхозяйственной специализации и повышения концентрации сельскохозяйственного производства, создания крупных животноводческих комплексов на промышленной основе.

В проекте отмечалось, что на основе анализа градостроительных условий и предпосылок развития городов и других населенных мест и комплексной оценки территории проектными предложениями, было обеспечено взаимоувязанное размещение и развитие промышленности, сельского хозяйства, лесного, водного и энергетического хозяйства, транспорта, городов и сельских населенных пунктов, зон отдыха с учетом охраны ценных природных ландшафтов.

Развитие Калининграда предусматривалось с учетом формирования его как центра системы расселения на базе приморского территориально-производственного комплекса.

Территориальное развитие городских поселений в пределах расчетного срока предусматривалось в существующих границах городской черты. Преобразование сельского расселения должно было осуществляться на основе подъема сельского хозяйства и перевода его на промышленную основу, путем укрупнения населенных пунктов.

Развитие перспективного населенного пункта, как места концентрации всего нового капитального строительства, позволяло бы создать нормальный уровень благоустройства и инженерного оборудования, а также культурно-бытового обслуживания населения. Было предусмотрено преобразование сельских населенных пунктов Озерки, Залесье, Нивенское в поселки городского типа и было намечено включение в состав городских поселений 13 сельских населенных пунктов, расположенных на расстоянии менее 2 километров от городской черты.

Предусматривалось формирование рекреационных зон для размещения учреждений отдыха союзного и местного значения путем

организации курортной зоны союзного значения вдоль побережья Балтийского моря и зон длительного, смешанного и кратковременного отдыха местного населения, с созданием в них крупных и компактных специализированных рекреационных комплексов, туристических маршрутов, а также Государственного заповедника на территории Куршской косы, выделение отдельных памятников природы и сохранение уникальных и характерных ландшафтов.

Проектом районной планировки было намечено проведение мероприятий по развитию транспорта и дорожной сети группы районов, заключавшихся в дальнейшем ее совершенствовании за счет реконструкции,

строительстве автодорожных обходов городов Ладушкин, Зеленоградск, Полесск, Гвардейск.

Развитие теплоснабжения должно было осуществляться на базе централизованных источников тепла, новой ТЭЦ в городе Калининграде и крупных районных котельных в городах Балтийске, Багратионовске, Гурьевске. Первоочередным мероприятием по газоснабжению на 1980 год было обозначено строительство магистрального газопровода Вильнюс-Калининград-Светлогорск. Намечены были берегоукрепительные мероприятия побережья Балтийского моря протяженностью 122 км путем восстановления и реконструкции существующих бун, опоясков, променадов, стенок, организации поверхностного стока, планировки и укрепления склонов, дюн, берегов с завершение всех работ до 1990 года.

#### **Проект районной планировки Северной группы административных районов Калининградской области.**

В Северную группу административных районов Калининградской области входили: Краснознаменский, Неманский, Славский районы и город Советск. На территории северной группы находились 256 населенных пункта, 20 совхозов, 15 колхозов и один рыболовецкий колхоз.

Территория северной группы административных районов составляла 3,4 тыс. кв. километров с населением 98,9 тыс. человек. Отраслями промышленной специализации являлись - лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная и пищевая. Основной сельскохозяйственной отраслью являлось мясомолочное скотоводство. Транспортная сеть была представлена автомобильными дорогами – 900 км, железными дорогами – 98 км, и судоходными водными путями – 139 км.

Основными задачами проекта районной планировки Северной группы административных районов были:

1. На основе анализа сложившейся экономической базы, плановых материалов по перспективам развития отраслей народного хозяйства, комплексной оценки территории дать проектные предложения по взаимной увязке народнохозяйственных планов и градостроительных возможностей.

2. Определение места и роль северной группы административных районов в развитии хозяйственного комплекса области и непосредственно как внутриобластного района.

3. Подготовка проектных предложений по комплексному преобразованию городских и сельских поселений.

4. Определение основных направлений и масштабы развития народного хозяйства для обоснования параметров развития городских и перспективных сельских населенных пунктов.

Была проведена комплексная оценка территории. Анализ проводился в двух направлениях:

- была выполнена комплексная оценка всей территории северной группы административных районов.

- была проведена сравнительная оценка условий развития городских поселений, расположенных на рассматриваемой территории.

Предусматривалось, что за проектный период эта территория получит дальнейшее развитие за счет расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий, а также за счет нового строительства. Дополнительно должны были получить развитие отрасли: производство строительных материалов, машиностроение, металлообработка, комбикормовая и топливная. На территории северной группы административных районов сельскохозяйственные земли имели высокую степень освоенности, высокую мелиоративную обустроенность. Для данной группы стоял вопрос не о расширении сельхозземель, а об их качественном улучшении. При этом основное назначение земель - сельскохозяйственное производство – являлось приоритетным и градостроительное освоение этих земель не должно было допускаться.

Территории, пригодные для рекреационных целей в северной группе районов были ограничены, в основном это наиболее залесенные территории вдоль рек Неман и Шешупе. Проведенный анализ использования земель показывал, что в каждом из городских поселений может быть размещено в 2-3 раза больше населения, чем на период 1975 года. Для развития промышленности потребность в территориях должна была обеспечиваться за счет городских земель. На основе комплексной оценки территории все городские поселения распределены были на две группы:

- 1 группа – с благоприятными условиями для перспективного развития. Это Неман и Советск;

- 2 группа - с ограниченными условиями для перспективного развития. Это города Славск и Краснознаменск.

В соответствии с системой расселения намечалась организация четырехступенчатой системы культурно-бытового обслуживания населения:

- I ступень - в перспективных населенных пунктах, с размещением учреждений повседневного пользования;

- II ступень обслуживания должна была формироваться на базе межхозяйственных центров;

- III ступень обслуживания должна была создаваться в районных центрах с размещением учреждений многофункционального периодического пользования;

- IV ступень - эпизодическое обслуживание населения в городе Советске, характеризующимся наиболее полным составом общественных учреждений.

Организация четырехступенчатой системы культурно-бытового обслуживания населения намечалась во всех административных группах.

По условиям водоснабжения Северная группа административных районов находилась в благоприятном положении. Система канализации городов не обеспечивала эффективную очистку стоков, поэтому проектом предусматривалось строительство групповых очистных сооружений, объединяющих города Славск, Неман, Советск.

#### **Проект районной планировки Юго-Восточной группы административных районов Калининградской области.**

В юго-восточную группу административных районов Калининградской области входили: Правдинский, Черняховский, Гусевский, Озерский и Нестеровский районы.

Сельскохозяйственные земли имели также высокую степень освоенности, высокую мелиоративную обустроенность, высокую ценность земель и интенсивное развитие сельского хозяйства, для группы стоял вопрос не о расширении сельхозземель, а об их качественном улучшении. При этом было намечено основное назначение этих земель – сельскохозяйственное производство – что являлось приоритетным и градостроительное освоение их, как правило, не должно было допускаться. Территории, пригодные для использования в рекреационных целях с благоприятными условиями, - это были наиболее залесенные территории вдоль рек Инструч, Бородинка и озеро Выштынецкое в Черняховском, Правдинском и Нестеровском районах.

На основе приведенных исследований все городские поселения на территории Юго-восточной группы административных районов должны были распределяться на группы:

- первая групп: городские поселения с благоприятными условиями – Черняховск, Гусев, Правдинск;

- вторая группа – с ограниченными условиями – Озерск, Нестеров, Железнодорожный.

Сеть сельских населенных пунктов на перспективу подлежала коренному изменению: оставался один перспективный поселок, а мелкие сельские населенные пункты подлежали переселению. В основу проектных предложений по размещению культурно-бытового обслуживания населения положен был принцип ступенчатого обслуживания. На территории юго-восточной группы административных районов предлагалось разместить четыре зоны массового отдыха, которые должны были удовлетворять необходимую потребность местного населения и, частично потребность в местах отдыха области в целом. Для обеспечения организации массового кратковременного отдыха населения городов Черняховск и Гусева на базе крупного лесного массива у р. Инструч, северо-восточнее г. Черняховска, предусматривалась организация зоны отдыха «Инструч». Для населения Правдинска, Озерска, Нестерова и Железнодорожного организация кратковременного массового отдыха предусматривалась на территориях, прилегающих к ним зеленым зонам (вдоль рек и лесистых массивах). На базе оз.

Выштынецкое и крупного лесного массива в Нестеровском районе должна была организоваться зона длительного отдыха «Выштынец».

В Юго-восточной группе административных районов была весьма развитая сеть автомобильных дорог общего пользования, протяженностью 1666 км, из которых 54% дорог имели усовершенствованное, 46% - покрытие переходного типа. Основной задачей дорожной сети являлась ее качественное улучшение, новое строительство на перспективу предусматривалось в небольших объемах. При этом в первую очередь предусматривалась реконструкция участков автодорог Минск-Вильнус-Каунас-Калининград, Рига-Калининград, Советск-Гусев-Ольхатовка, Большаково-Черняховск-Крылово. На момент проектирования на рассматриваемой территории насчитывалось 3 аэродрома сельхозавиации с твердым покрытием. Проектом предусматривалось сооружение еще 9 аэродромов сельхозавиации. По условиям водоснабжения юго-восточная группа административных районов находилась в благоприятном положении. Проектом предусматривалось строительство крупных очистных сооружений. Также намечались мероприятия по газоснабжению, улучшению и развитию электроснабжения и связи. Общий объем капитальных вложений в развитие народного хозяйства Юго-восточной группе административных районов на 1976-1980 годы составлял 350 млн. рублей. Основная доля капитальных вложений должна была приходиться на развитие сельскохозяйственного и мелиоративного строительства.

В настоящее время необходимы методики по оценке результатов градостроительных решений в территориальном планировании, как например, методика оценки градостроительных решений на рынки недвижимости, которая позволяет классифицировать решения на экономические, социальные, экологические, а по продолжительности градостроительные решения подразделить на краткосрочные (действие в определенном интервале времени) и долговременные (действуют с момента принятия без ограничения сроков) [10].

#### **Заключение**

Рассматривая проекты районных планировок, которые разрабатывались в 60-80-е годы прошлого века для территории Калининградской области, можно отметить, насколько важными были требования, определенные нормативными документами по комплексности разработки и качеству решений планировочной организации проектируемых территорий, проектных решений по инженерным мероприятиям и технико-экономическим показателям.

Из проектных решений, которые определялись в проектах районной планировки групп административных районов Калининградской области и которые в целом были реализованы, можно отметить:

- развитие жилищного строительства;

- организацию Национального парка на территории Куршской косы, выделение отдельных памятников природы;

- проведение мероприятий по развитию транспортно-дорожной сети, заключающихся в дальнейшем ее совершенствовании за счет реконструкции, строительства автодорожных обходов городов Гвардейска, Багратионовска, Советска;

- развитие систем теплоснабжения на базе создания централизованных источников тепла, новой ТЭЦ в городе Калининграде и крупных районных котельных в городах области;

- мероприятия по газоснабжению, строительство магистральных газопроводов.

Проектные решения районной планировки групп административных районов Калининградской области, которые не были реализованы:

- не получили должного развития промышленность и сельское хозяйство области, в данных направлениях произошло существенное снижение показателей;

- не были созданы рекреационные зоны для размещения учреждений отдыха различных уровней путем организации курортной зоны вдоль побережья Балтийского моря;

- не были построены автодорожные обходы городов Ладушкин, Зеленоградск, Полесск и др.

Следует отметить спорную модель расселения, которая предлагалась посредством укрупнения сельских населенных пунктов.

Можно привести слова И.М. Смоляра по поводу вопросов расселения: «В условиях реформирования экономики, становления местного самоуправления, обострения экологических и социальных проблем необходимое государственное регулирование процессов расселения приобретает особую актуальность, более того – определяет целую сферу жизненно важных интересов России. Регулирование расселения позволяет сбалансировать государственные, общественные и интересы при развитии системы населенных пунктов, упорядочить их планировку, застройку и реконструкцию. Предотвратить возможные при этом потери национального богатства» [11].

Наспех построенные в период бурной индустриализации страны многие сотни новых городов и получившие в этот период интенсивное развитие тысячи существующих находятся в настоящее время в стадии медленного, но прогрессирующего старения. В полной мере проявляются последствия пренебрежения законами градостроительства и нарушения принципов зонирования, непропорциональности и несопряженности развития социальной и производственной сфер, резкое отставание и некапитальность развития системы объектов инженерной и особенно транспортной инфраструктуры [12].

В научной публикации «Актуальные вопросы градостроительства» С.Д. Митягин отмечает:

«Однако реально сложившийся к настоящему времени механизм прогнозно-плановой деятельности существует в виде отдельных инструментов, организационно разобщенных и не обеспечивающих на всех уровнях планирования преемственности и последовательности детализации решений. Общие установки федерального уровня, ориентированные на переход страны к устойчивому развитию, не получают необходимой конкретики в региональных и муниципальных документах, полностью забыты требования экологически-щадящего комплексного природопользования, никак не контролируются балансовые соотношения земельных выделов разного назначения, параметры рациональной функциональной организации и планировочных структур территории [13].

Особо следует отметить вопрос, связанный с созданием курортной зоны вдоль Балтийского побережья Калининградской области. В генеральном плане Приморской рекреационной функциональной зоны (2004 г.), предлагалось особое внимание уделить экологическому мониторингу, проведению комплекса мероприятий по созданию буферных и санитарных разрывов между курортно-рекреационными объектами и жилыми образованиями, сохранению открытых озелененных пространств-выходов к морю и предотвращению сплошной фронтальной застройки прибрежной зоны в городах-курортах, а также неукоснительному соблюдению режимов особо охраняемой лечебно-оздоровительной местности и округов санитарной охраны курортов. В настоящее время, эти важные проектные решения не выполняются. Застройка многоэтажными жилыми комплексами ведется в прибрежных зонах городов-курортов Зеленоградска и Светлогорска, в Пионерском городском округе, а процесс разработки документов территориального планирования стал превращаться в процесс подготовки землеустроительной документации.

Отличительной чертой современной отечественной градостроительной практики является отсутствие такой градостроительной документации, которая в полной мере отвечала бы идее комплексного и устойчивого развития, была бы в достаточной степени понята и поддержана населением, основана не на формальном, а глубоком и принципиальном изучении территории. Дефицит качественной градостроительной документации является определённым сдерживающим фактором комплексного и устойчивого развития территорий и особенно остро ощущается там, где происходит ускоренное градостроительное развитие в крупнейших городах, в городских агломерациях [14].

Сформированная система функционирования в сфере градостроительства, когда государство во многом устранилось от управления градостроительным процессом, не позволяет решать проблемы, стоящие перед отдельными регионами.

Опираясь на предыдущий опыт выполнения крупных градостроительных проектов, предлагается разработать Доклад по градостроительному развитию Калининградской области, в котором должны быть обозначены проблемы и направления градостроительной политики, с учетом принципов устойчивого развития территории региона и, на его основе, после всестороннего обсуждения, внести изменения в документы территориального планирования регионального и местного уровней. Должное внимание следует уделить исторической застройке в городах и иных поселениях, которая представляет собой целостную историческую среду, образуемую кварталами, площадями, улицами с памятниками истории и культуры, характерной рядовой застройкой прошлых лет, археологически ценным культурным слоем, элементами старой планировки природного и историко-культурного ландшафта.

#### Список литературы:

1. Любовный В.Я., Ю.А. Сдобнов. Москва и столичный регион. Проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития. Москва. Экон-информ, 2011 г. 401 с.
2. Булгаков С.Н. Архитектурно-строительная отрасль и проблемы безопасности России. Сб. докладов РААСН. Москва. 2007 г.
3. Федоров Г.М. Социально-экономическое развитие Калининградской области. Калининград. Учебное электронное издание. Издательство БФУ им. И. Канта. 2011 г. 156 с.
4. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
5. И 116-56 «Инструкция по составлению схем районной планировки». 1956 г.
6. СН 446-72. «Инструкция по составлению схем и проектов районной планировки». 1973 г.
7. СНиП II-60-75 «Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных мест». 1975 г.
8. ВСН 38-82. «Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов». 1983 г.
9. Перцик Е.Н. Районная планировка (территориальное планирование). Учебное пособие. Изд. «Гардарики». 2006 г.
10. Киевский Л.В., Киевская Р.Л. Влияние градостроительных решений на рынки недвижимости. Журнал «Промышленное гражданское строительство» № 6, 2013 г. Москва.
11. Смоляр И.М. Градостроительное планирование как система: Прогнозирование – Программирование – Проектирование. Издательство «Эдиториал УРСС». Москва. 2001 г. 163 с.
12. Булгаков С.Н. Архитектурно-строительная отрасль и проблемы безопасности России. Сб. докладов РААСН. Москва. 2007 г.
13. Митягин С.Д. Актуальные вопросы градостроительства. ЗАО «Издательство «ЗОДЧИЙ». Санкт-Петербург. 2011 г. 64 с.
14. Малинова О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Генплан. Журнал «Academia. Архитектура и строительство» №4. Москва. 2019 г.

#### Автор:

Пустовгаров Виктор Иванович, канд. геогр. наук, почетный архитектор РФ, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.