

Е.Ю. Батунова

ООО «НПО «Южный градостроительный центр»,

г.Ростов-на-Дону

Межуровневый характер территориального планирования на примере Центрального и Западного Кавказа

Сегодняшняя система российского законодательства, действующая в области градостроительной деятельности, жёстко закрепляет различные уровни документов территориального планирования, соответствующие уровням государственной власти. Иерархия этих документов связана с иерархией системы управления. Соответственно, содержание документов территориального планирования определяется уровнем полномочий администраций, закреплённых законодательно. Содержание статей Градостроительного Кодекса, определяющих состав каждого из видов документов территориального планирования, напрямую корреспондируется с ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, территория и градостроительные системы в современных документах территориального планирования рассматриваются через призму полномочий того или иного уровня власти. Для целостного комплексного их рассмотрения в настоящее время отсутствуют правовые механизмы. Трансформацию отношения государства к территориальному планированию в период, прошедший за последние 20 лет, легко проиллюстрировать на примере решения планировочных задач в Кавказском регионе.

Создание планировочных связей на Кавказе было делом государственной важности с того периода, когда Россия начала осваивать данные территории. Во второй половине XIX и вплоть до середины XX в. произошло принципиальное изменение структуры путей сообщения и формирование основы современного транспортного каркаса Кавказского региона. Основное рокадное направление создала Владикавказская магистраль, протянувшаяся из Ростова во Владикавказ в 1875г., ответвление от неё Тихорецкая – Новороссийск. Эти дороги прошли по кромке предгорных районов, опоясав рассматриваемый регион. На следующем этапе, с начала XX в., были построены вводы в горные ущелья. Первый, самый крупный из них – «прокол» Кавказских гор из Армавира в Туапсе. Второй – ветка до Кисловодска. Далее от магистрального направления были построены многочисленные ответвления, сформированные по наиболее важным с экономической и стратегической точки зрения ущельям. Это дороги до ст. Хаджох (Адыгея), ст. Псебай (ущелье Малой Лабы), ст. Джегута (долина Кубани), г. Нальчика, г. Алагира, г. Апшеронска. Систему дополнили построенные в советское время линии Туапсе – Сухуми и Краснодар – Туапсе. Вводы в горные ущелья способствовали их хозяйственному освоению. В большинстве своём на Западном Кавказе они добавлялись системой узкоколейных железных дорог, по которым осуществлялась перевозка леса. В это же время создаются новые шоссейные дороги, сеть которых в основном дублировала железнодорожные магистрали.

В советский период в разное время различными планировочными работами по районной планировке Северного Кавказа предпринимались попытки решить задачу связи равнинных территорий Северного Кавказа с Черноморским

побережьем – предусматривалось устройство нескольких проколов Главного Кавказского хребта как автомобильными, так и железными дорогами. Все они шли с определённым шагом (70-120 км), обеспечивая вариативность транспортных связей, многообразие туристских маршрутов и устойчивость транспортной системы региона к чрезвычайным ситуациям.

Из всех проектов реализована была только построенная в 1960-е гг. автомобильная дорога через Горячеключевской перевал, по которой сегодня проходит магистраль «Дон». Она же дублировалась построенной в это же время железной дорогой Энем – Горячий Ключ – Туапсе.

Юго-восточнее, ещё в начале XX в., была построена Армавиرو-Туапсинская железная дорога, проходящая через Главный Кавказский хребет системой тоннелей, в т.ч. уникальным спиралевидным тоннелем в районе разъезда Индюк. Параллельно ей была проложена шоссейная дорога. В наиболее высокой точке – на Шаумяновском перевале – эта дорога сегодня доступна только для специально подготовленных автомобилей. Строительство автомобильного тоннеля, который должен соединить пос. Шаумян и ст. Навагинскую и, таким образом, Туапсе с Хадыженском и через него со всей степной частью Краснодарского края, планировалось завершить в 2006 г., однако оно было остановлено в высокой степени строительной готовности. Завершение строительства этой дороги создало бы альтернативу дороге через Горячий Ключ, в настоящее время перегруженной автотранспортом, и значительно сократило бы время в пути от побережья к внутренним районам Краснодарского края и всего Северного Кавказа. Произошедшей недавно сход оползня на автомобильной дороге Джубга – Сочи, полностью парализовавший движение на этом участке дороги, вынудил использовать в период восстановления недостроенную дорогу через Шаумяновский перевал, что наглядно доказывает необходимость развития дополнительных планировочных связей в регионе.

Следующий переход через водораздельный хребет используется местными жителями для связей между Адыгеей и побережьем. Он проходит через Грачёвский перевал и соединяет бассейн реки Псезуапсе и Пшеха. Переход позволяет из района Апшеронска и ст. Черниговской попадать в пос. Лазаревское через территорию Сочинского национального парка по грунтовым дорогам, не приспособленным для обычного транспорта.

Наибольшую известность из проектов соединения побережья с горными районами получил проект автодороги Дагомыс – Майкоп. Он обеспечивал наиболее простой вариант подключения автодороги к системе дорог степной части Краснодарского края и выход на направление Ставрополь – Элиста – Астрахань и Сальск – Волгоград – Саратов. Помимо этого, строительство дороги в высокогорных районах Адыгеи дало бы совершенно новый импульс для развития горно-рекреационного комплекса в районе плато Лаго-Наки. Прорабатывался также вариант строительства параллельно железной дороги. Интенсивное проектирование и частичное строительство автодороги велось в 1980-е гг., но было остановлено из-за прекращения финансирования и протестов экологов (в 1990 г. район плато Лаго-Наки передали в Кавказский заповедник, чтобы исключить перевыпас скота на отдельных пастбищах). В настоящее время экономика региона усиленно требует создать вторую связь с Черноморским побережьем в противовес

дороге через Горячий Ключ. Однако строительство оставшегося участка (порядка 17 км.) по территории заповедника невозможно.

Следующий прокол в меридиональном направлении планировалось создать в районе перевала Дамхурц (2500 м.) с выходом в ущелье реки Лашипсе. Далее дорога раздваивалась. Одна шла на запад к курорту Авадхара и далее через перевал Ахук-Дара (2070 м) к приюту Энгельманова Поляна и в долину Мзымты. Другая дорога вела к озеру Рица и далее к побережью Чёрного моря. В советские времена здесь, как и через плато Лаго-Наки, проходил всесоюзный туристический маршрут, однако распад СССР и гражданская война в Абхазии сделали невозможным строительство этой дороги. Со стороны Абхазии до настоящего времени существует хорошо оборудованная дорога к озеру Рица, но со стороны КЧР необходимо строительство подходов через долину Большой Лабы.

В прежние времена также использовался проход через Клухорский перевал на высоте 2781 м (Военно-Сухумская дорога), выводящий из Тебердинского ущелья через кордон Гоначхир в бассейн реки Кодори и далее в Сухуми. С российской стороны автодорога подходит до самого Северного приюта – в 2 км от границы. Во время депортации карачаевского народа, когда весь Карачай принадлежал Грузии, это был основной путь, связывающий Клухори (Карачаевск) с Абхазией и Грузией.

В районе Приэльбрусья в 1960-е гг. планировалось строительство автодороги от поляны Чегет на юг, к перевалу Донгуз-Орунбаши (3202 м.) с выходом в бассейн реки Ингури. Однако сложность строительства дороги в высокогорных условиях вынудила отказаться от этих планов.

Более восточные проколы – по Военно-Осетинской и Военно-Грузинской дороги были обустроены еще в XIX в. и успешно функционируют. В 1970-е и 1980-е гг. здесь были построены тоннели. Изменение геополитической ситуации в связи с признанием Россией независимости Абхазии и Южной Осетии привело к переоценке роли этих путей во всей транспортной системе Юга России.

Рис. 1. Планировавшиеся в советский период связи через Главный Кавказский хребет.



В период после распада СССР, когда граница России и Грузии стала государственной, стало очевидным, что реализовать планы по строительству сети проколов Главного Кавказского хребта не удастся.

Несмотря на изменение политико-административного устройства, потребность в планировочных связях не исчезла, напротив, можно говорить об её усилении, что связано с глобализацией экономики, развитии её транспортной составляющей. Это доказывает, что необходимость решения планировочных задач не всегда обусловлена политической ситуацией, инфраструктурная составляющая является основой экономической деятельности.

В настоящее время действующие связи через главный Кавказский хребет расположены на значительном расстоянии друг от друга. Два сообщения осуществляют связи внутри территории Российской Федерации – это дороги через Горячеключевской и Шаумяновский перевалы в границах Краснодарского края. Две успешно функционирующие автомобильные дороги, расположенные в Республике Северная Осетия-Алания, связывают Российскую Федерацию с Закавказьем. Это – Военно-Грузинская дорога, выходящая в Грузию, и Военно-Осетинская дорога, ведущая в Республику Южную Осетию.

Расстояния между западными и центральными проколами через Главный Кавказский хребет – более 500 километров. Необходимость в строительстве дополнительных планировочных связей очевидна.

Рис. 2. Существующие транспортные связи через Главный Кавказский хребет.



В 2006-2007 годах ООО «НПО «Южный градостроительный центр» велась подготовка Схемы территориального планирования Республики Карачаево-Черкесия. Карачаево-Черкесская Республика расположена в западной части Северного Кавказа, граничит на западе с Краснодарским краем, на востоке – с Кабардино-Балкарской Республикой. Южные границы Карачаево-Черкесии совпадают с государственной границей Российской Федерации. Территория Республики расположена между описанными выше планировочными связями, соединяющими северный и южный Кавказ.

Политическая ситуация периода подготовки документа территориального планирования субъекта в части межгосударственных отношений не предполагала принятия решений о создании инфраструктурных проектов межгосударственного уровня. В Схеме территориального планирования Карачаево-Черкесской Республики запланировано преодоление тупиковой транспортной схемы только в направлении Краснодарского края в западной части субъекта.

26 августа 2008 года Россия признала независимость Республики Абхазия. Политическая ситуация изменилась, в средствах массовой информации появилась масса заявлений от официальных лиц о необходимости создания транспортного сообщения через Главный Кавказский хребет с Республикой Абхазией. Необходимо отметить обоюдную экономическую выгоду сторон от строительства указанной дороги. Абхазия имеет морские порты, недостаток в которых испытывает Россия. В то же время Абхазия, ведущая активную торговлю с Россией, нуждается в дополнительных транспортных связях и пунктах пропуска через границу.

Эти намерения нашли отражение и в подготовленной Стратегии социально-экономического развития вновь образованного Северо-Кавказского федерального округа. В «Стратегии» отмечается, что «масштабное развитие туристических центров потребует увеличения пропускной способности существующих транспортных узлов и коридоров, а также территориального развития транспортной системы». С этой целью предполагается строительство автодорожной инфраструктуры для соединения ключевых туристических центров Северо-Кавказского федерального округа между собой и с курортами Краснодарского края и Республики Абхазия.

Существенное значение для развития транзитных автомобильных перевозок и межгосударственных торгово-экономических связей Северного Кавказа будет иметь создание международного автодорожного маршрута Черкесск - Сухум, обеспечивающего прямое сообщение из центральных районов Российской Федерации в Республику Абхазия, а также повышение устойчивости функционирования международного транспортного коридора «Север – Юг» за счет создания маршрута, дублирующего автомобильную дорогу федерального значения М-27 Джубга – Сочи, проходящую по территории черноморского рекреационного региона. В рамках реализации Стратегии предусматривается подготовка межгосударственных соглашений между Российской Федерацией и Республикой Абхазия в отношении строительства автомобильной дороги, проведения инженерных изысканий и разработки проектной документации, проработки механизма совместного финансирования строительства, а также последующей эксплуатации дороги заинтересованными государствами» (Стратегия СЭР СКФО до 2025 года).

Обозначенные в Стратегии направления развития транспортной инфраструктуры Северо-Кавказского региона в части развития межгосударственных связей именно на территории Карачаевского района должны быть реализованы. Сообщение Черкесск – Сухум может быть осуществлено только через территорию Карачаевского района КЧР. Однако в Стратегии ничего не говорится о конкретной трассировке указанной автодороги. В средствах массовой информации озвучивается идея «возобновления» сообщения с Абхазией через Клухорский перевал. «Возобновление» в кавычках, потому как данное сообщение

существовало только для пеших маршрутов и вьючных животных, а также спецтехники. Автомобильного сообщения через Клухорский перевал никогда не было.

С 2009 года ООО «НПО «Южный градостроительный центр» ведёт подготовку схемы территориального планирования Карачаевского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики. Карачаевский район непосредственно граничит на юге с Республикой Абхазией. Город Карачаевск, административный центр района, фокусирует транспортные связи, проходящие в широтном и меридиональном направлениях. Широтная связь на востоке выходит в район Кавказских Минеральных Вод. Меридиональная связь соединяет столицу Республики (Черкесск) на севере и горно-рекреационный комплекс Домбай на юге. От Карачаевска на юго-восток идёт сообщение в сторону т.н. карачаевского Приэльбрусья – перспективного рекреационного района, сегодня практически не освоенного.

Требования законодательства обязывают учитывать стратегические и программные документы, принятые и действующие на территории, поэтому в схеме территориального планирования Карачаевского района необходимо было учесть положения принятой Стратегии вновь образованного Северо-Кавказского федерального округа. Однако строгое соблюдение норм федерального законодательства в части территориального планирования обусловило бы исключение из проекта схемы территориального планирования Карачаевского муниципального района вопросов транспортной инфраструктуры. Развитие транспортного комплекса района в схеме территориального планирования муниципального уровня в соответствии с Градостроительным Кодексом должно рассматриваться в части развития дорог муниципального значения «в границах муниципального района вне границ населённых пунктов», так как это соответствует уровню полномочий органов местного самоуправления, определённых законодательством. На территории района отсутствуют автомобильные дороги местного значения «вне границ населённых пунктов в границах муниципального района» – все автомобильные дороги находятся в собственности Карачаево-Черкесской Республики и Российской Федерации.

Тем не менее, понимая важность развития транспортной инфраструктуры для муниципального района, вопрос возможного строительства дополнительных планировочных связей, предусмотренных Стратегией социально-экономического развития СКФО, в проекте был рассмотрен. Транспортная система района является основой функционирования всех его систем, в том числе и системы расселения. Поэтому мероприятия, предусматриваемые стратегиями и программами развития транспортной инфраструктуры федерального и регионального уровня должны учитывать и интересы Карачаевского муниципального района. Задача органов местного самоуправления – в организации взаимодействия со всеми уровнями государственной власти с целью обеспечения соблюдения интересов Карачаевского муниципального района.

Создание международного транспортного маршрута сыграло бы огромную положительную роль в развитии системы расселения и экономики Карачаевского района, поэтому при подготовке проекта схемы территориального планирования муниципального образования были рассмотрены варианты трассировки указанного маршрута с учётом соблюдения интересов Карачаевского района.

При подготовке документа территориального планирования сначала был изучен вариант строительства дороги, озвученный в средствах массовой информации. Данная автомобильная дорога должна выйти **через Клухорский перевал в Кодорское ущелье** на территории Республики Абхазия, и далее – на Сухум. В настоящее время автомобильная дорога в данном направлении, идущая сначала по Тебердинскому ущелью, затем по ущелью Гоначхир, заканчивается в районе Северного Приюта, расположенного у подножья Главного Кавказского хребта на территории Тебердинского биосферного заповедника. Отрезок дороги от города Теберды до Северного Приюта целиком находится в границах заповедника. Развитие дороги в южном направлении возможно только за счёт осуществления мероприятий по новому строительству с проведением значительного объёма работ. Кроме того, создание международной автомобильной дороги потребовало бы расширения дорожного полотна, спрямления извилистых участков и т.д. Выполнение всего обозначенного комплекса работ невозможно в рамках действующего природоохранного законодательства, запрещающего любое строительство на территории заповедника, не связанное с его функциями.

Рис. 3. Вид на Клухорский перевал от озера Туманлы-Кёль на территории Тебердинского заповедника.



Параллельно, на территории Карачаевского района, расположена долина реки Кубань, которая сообщается на юге с долиной реки Учкулан, а та, в свою очередь, с долиной реки Махар-Су. В этой части района через Нахарский перевал также возможен выход в Кодорское ущелье Абхазии. Дорога в ущелье реки Кубань существует до аула Учкулан. Далее, до погранзаставы ведёт дорога без асфальтового покрытия. Эти дороги проходят вне границ особо охраняемых природных территорий, кроме того, долины рек Кубань, Учкулан и Махар-Су довольно широкие, с плавным набором высоты. Через перевал Нахар на Ингури ГЭС идёт ЛЭП мощностью 500. Высота перевала Нахар составляет 2885 м, Клухорского перевала – 2781 м.

Строительство автомобильной дороги межгосударственного уровня в этой части района предпочтительнее, так как не входит в противоречие с природоохранным законодательством. Кроме того, мероприятия по развитию

транспортной инфраструктуры в этой части будет способствовать оживлению депрессивных территорий Карачаевского района, развитию рекреационного комплекса района.

Рис. 4. Варианты прокладки международного автомобильного маршрута Черкесск – Сухум по территории Карачаевского района.



Таким образом, при подготовке схемы территориального планирования Карачаевского района – документа, относящегося к полномочиям муниципалитета, – были затронуты вопросы регионального, федерального и межгосударственного уровней, чего не предполагает действующее на сегодня в области градостроительства законодательство.

Градостроительная система муниципального района не является изолированной, самостоятельной, ограниченной административными границами. Она является частью региональной, государственной и общемировой системы расселения. В неё же включены градостроительные системы более низкого уровня – поселений. Все эти системы различных уровней сформированы по условным признакам, которые постоянно меняются. Однако основа существования у них общая – это территория, главный ресурс любого административно-территориального образования. Территориальное планирование обязано быть не только надведомственным, но и межуровневым.

Вопросы оптимизации и развития транспортной инфраструктуры – лишь наиболее яркий пример необходимости межуровневого взаимодействия в территориальном планировании. Фактически же таких задач, решение которых требуется при проектировании, гораздо больше. Это и вопросы экономики, экологии, инженерного обеспечения, вопросы эстетических характеристик среды и т.д. Необходимо изменение и развитие законодательной базы с целью обеспечения возможности профессионального решения вопросов территориального планирования на любом уровне. Требуется создание условий, обеспечивающих реализацию оптимальных проектных решений при организации эффективного взаимодействия между всеми уровнями государственной власти и местного самоуправления.