Оценка концепции развития и проекта генерального плана Пермского городского округа

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ № 04-09/85 от 19 августа 2022 года

на оказание услуг по подготовке информационных материалов для наполнения сайта МБУ «Институт территориального планирования» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

Исполнитель Антонов А.В.

Исходные материалы

Для анализа были предоставлены следующие материалы:

- Презентация Концепции развития Пермского городского округа (77 стр.)
- Проект генерального плана Пермского городского округа в составе Положения о территориальном планировании, проектов утверждаемых карт, Материалов по обоснованию проекта генерального плана, включая карты материалов по обоснованию.

Перед экспертом была поставлена задача оценить подходы, реализованные в Концепции развития Пермского городского округа и проекте генерального плана на предмет соответствия законодательству и его возможного управленческого влияния на развитие города Перми.

Общая оценка концепции развития Пермского городского округа

Насколько можно судить по материалам представленной презентации, концепция развития Пермского городского окурвга старается опираться на фактические показатели – в демографии, в сложившейся жилищной политике, , а не на оптимистичные необоснованные прогнозы. Он поднимает реальные первоочередные городские проблемы и задачи, которые сегодня конечно же связаны с выходом на приоритетные позиции вопросов природного каркаса, с отставанием транспортно-коммуникационной инфраструктуры, с потерей бюджетных средств на избыточную социальную инфраструктуру на фоне демографической ситуации «отрицательного роста», с которой надо учиться жить не только в очевидно сжимающихся моногородах крайнего севера, но и в России в целом.

Серьезная проработка реальной проблематики прежде выбора решений из стандартного набора – сегодня, к сожалению, редкость. Очень часто в городском планировании встречаешься с обратным – набором модных, как правило, заимствованных решений, которые заказчик уже выбрал, не уделив времени оценке проблем.

Впрочем, набор «заимствованных решений» у генерального плана есть – это Стратегический мастер-план города Перми 15-летней давности. Я всегда считал, что СМП Перми опередил свое время. Возможно, сегодня его время наконец то пришло.

Генплан всегда был инструментом роста города. Генплан Перми пытается стать инструментом преобразования. Это очень важно. И очень сложно. Не уверен, что достаточно примитивный инструмент, который предлагается сегодняшним Градостроительным кодексом, можно приспособить для сложных решений.

И о сложности – проект генплана Перми рассматривает город как сложный не одно-двухмерный объект, который достаточно разделить на функциональные зоны. Поэтому и функциональное зонирование в нем – как бы трехслойное. Город – действительно очень сложный объект. И путь упрощения, который навязывается нам из Минстроя и правительства («Необходимо системно упрощать территориальное планирование на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном». МШХ) – путь тупиковый.

Разработчик генплана Перми вынужден одновременно решать две задачи – создавать работающий документ для решения конкретных задач развития города и пытаться сконструировать экспериментальный документ, который мог бы заменить «НЕ»действующий генплан имени Градкодекса (Про недействующий я довольно ответственно пишу – достаточно посмотреть недавно принятые генпланы разных городов, чтобы понять, что они либо являются фантастическими документами, либо просто бесполезными – поэтому то и распространилась в России повсеместно противоправная процедура «внесения изменений в генплан для

обеспечения его соответствия ПЗЗ»). Экспериментальный документ в терминах и инструментах, ограниченных кодексом, сделать вряд ли возможно. Поэтому авторам приходится прибегать к некоторым манипуляциям – например называть функциональным зонированием, то, что функциональным не является. В целом – путь правильный. Но на нем могут встретиться определенные правовые и организационные препятствия, для преодоления которых и заказчику, и разработчику и градостроительной общественности еще потребуются некоторые усилия. А кто обещал, что будет легко?

Генеральный план – в концепции – предлагает несколько интересных инструментов. Зеленые зоны (придуманные в СМП Перми 15 лет назад) сегодня более привычно называются опорными зонами природно-рекреационного каркаса, и играют гораздо бОльшую роль и значение в вопросах создания комфортной городской среды. Однако разработчики сделали следующий шаг и дополнили «зелено-голубой» (в английской терминологии green-blue framework) каркас буферными застроенными территориями. Также и транспортный каркас - это не только магистральные улицы и трамвайная сеть, но и застроенные зоны высокого потенциала транспортной обеспеченности – своего рода transit oriented zones. Очень перспективная идея.

Взаимозависимость и взаиморасположение зон/параметров жилой застройки и зон/параметров территорий размещения мест приложения труда в традиционном генплане вообще не рассматривается, а в Пермском – выходит на первый план.

Справедливости ради, надо сказать, что не только концепция Пермского генплана ищет новые инструменты преобразования городов – редкие мастер-планы (не более 10% от всего объема массово производимых сейчас мастер-планов) и стратегии пространственного развития отдельных городов также предлагают весьма интересные решения, вот только методы реализации этих решений в нормативных и правовых документах пока находятся с трудом.

Инструменты, предлагаемые проектом генплана Перми – не простые и не покоряются читателю с наскока. Надо разбираться, нужно время и, возможно, жесткие условия для проведения краш-теста. Есть опасения, что некоторые инструменты несколько идеалистичны и не заработают в наших реалиях внешнего давления стройкомплекса и девелоперов так, как предполагают авторы и как бы они, возможно, работали бы в абстрактном муниципалитете с большими возможностями принятия самостоятельных решений.

Но в целом подготовленный проект генерального плана Перми гораздо более похож на перспективный реально работающий инструмент для администрации города, чем 95% выпускаемых сегодня генеральных планов, пригодных, как и 10 и 15 лет назад только для того, чтобы повесить их в рамочке в кабинете главного архитектора. Что важно – принятие подобного документа, который действительно отвечает на разнообразные вопросы развития, поднимет и престиж профессии планировщика в целом, и административных структур, ответственных за планирование.

Иными словами – концепция хорошая. Надо смотреть как она реализовалась в Положения о территориальном зонировании и карты генерального плана. ЗА один вечер я этого не успел. Но обязательно изучу.

Оценка подхода к функциональному зонированию

Прежде чем рассматривать подход к функциональному зонированию, реализованный в генеральном плане Перми, коротко рассмотрим контекст, в котором сегодня выполняется функциональное зонирование.

1. 10-й приказ Минэкономразвития определил закрытый список функциональных зон, не установив при этом ни состава этих зон, ни дав даже определения.
2. Методика функционального зонирования отсуствует.
3. Имеется традиция функционального зонирования, заложенная Афинской хартией, которая выделяла всего 3 функциональных зоны – для проживания, работы и отдыха населения. Традиция как-то развивалась в течение советского периода и позже, но полностью прервалась с введением классификации 10-м приказом.
4. На сегодняшний момент в практике разработки генеральных планов присутствуют 3-4 отличающихся и отчасти противоречащих друг другу подхода. При этом каждый подход успешно проходит согласование в Минэкономразвития.

В генеральном плане Перми можно выделить три слоя функционального зонирования.

1. Сформированы функциональные зоны, им присвоен цифровой код в соответствии с 10-м приказом Минэкономразвития
2. Тем же функциональным зонам присвоен еще один код, отражающий их значение с точки зрения планируемой интенсивности развития территории.
3. Сформированы две группы специализированных зон, которые обеспечивают развитие территории в зоне влияния двух структурных каркасов – природного и транспортного. Зоны очень мудрено названы «зоны влияния структурообразующих инфраструктурных и природных объектов в пределах зон территорий смешанного назначения» - я бы назвал их зонами целевого зонирования.

Основную роль в генеральном плане играет теперь не разделение территории по функциям, а взгляд на нее с точки зрения интенсивности и динамики ее преобразований. Специалисты давно уже говорят, что в городе необходимо отходить от функционального взгляда. В качестве отдельных территорий можно выделить разве что территории природного комплекса, для которых генеральный план Перми предлагает безусловное сохранение (код 200) и территории сохраняемой производственной деятельности в классическом понимании, территории, не совместимые с проживанием человека (код 131). Для остальных не столь важна фиксация текущей функции (жилой, коммерческой, административной или социальной), сколько оценка возможности ее преобразования и, соответственно, набор действий, поддерживающих эти преобразования, стимулирующие их или наоборот – сдерживающие.

Именно такой подход реализован в функциональном зонировании генерального плана Перми. Подход не нов, да и по сути, подобное зонирование вряд ли можно отнести к функциональному – скорее зонирование по типу преобразований. Так в Схеме территориального планирования Московской области еще в 2007 году были закреплены «зоны стабилизации» и «зоны интенсивных преобразований». Однако в применении к генеральным планам, да еще в ситуации, когда 10-й приказ фиксирует архаичный функциональный подход, предложенное структурирование по интенсивности преобразований можно оценить как более прагматичное с точки зрения возможности влияния на процессы развития городских территорий.

В завершение раздела про функциональное зонирование важно отметить, что в Положении о территориальном планировании даны четкие определения предлагаемых функциональных зон и описаны процедуры их работы. В то время как подавляющее большинство генеральных

планов российских городов ограничиваются лишь повторением названий функциональных зон, в Положение о территориальном планировании Перми фактически включена методика (которой нет и не было на федеральном уровне), раскрывающая роль каждой зоны в управленческом процессе территориальных преобразований. Даны ответы на вопросы, с которыми сталкивается каждый разработчик генерального плана и почти каждый его пользователь, который планирует его применять.

Оценка подхода к планированию объектов местного значения

Прежде всего, необходимо отметить, что в Положении о территориальном планировании предпринята попытка заполнить лакуны градостроительного законодательства – дана трактовка принципиальных вопросов, связанных с размещением планируемых объектов, которые (вопросы) так и не нашли пока что своего однозначного ответа в федеральном законодательстве. Это, прежде всего, вопрос детализации и масштаба объектов, которые должны рассматриваться в генеральном плане, и масштаба объектов, которые должны планироваться на последующих – более детальных стадиях проектирования. Конкретизация данного вопросам могла бы быть выполнена в градостроительном законодательстве Пермского края, но вероятно там приведен лишь общий список типов объектов регионального и местного значения, подлежащих отображению на генеральных планах. Второй до сих пор нерешенный вопрос – это необходимость внесения мелких изменений в генеральный план – процедура, прописанная в положении, эту необходимость исключает.

Учитывая приоритетность развития транспортного каркаса для развития всего города в целом, Положения о территориальном планировании дают не только перечень объектов, но и устанавливают целевые показатели развития всей улично-дорожной и транспортной инфраструктуры, а также расширяют общеупотребительную классификацию уличной сети специфическими объектами УДС, характерными именно для Перми.

Возможно попытка увязать классификацию УДС с требованиями к организации движения и детальные параметры уличной сети (таблицы 8, 9, 10, 11, 12) является избыточной. Данные параметры не утверждаются (не все из них) генеральным планом в соответствии с законодательством и нормативно регулируются при проектировании в таких документах как ПКРТИ или нормативы градостроительного проектирования. Вероятно, необходимо в ближайшее время внести в муниципальные НГП положения, касающиеся доступности остановок общественного транспорта и параметров велодорожек – если их там нет. Или наоборот – исключить соответствующие пункты из Положений о территориальном планировании, если они прописаны в МНГП – для исключения дублирования и разночтений в этих документах.

Замечания по техническому оформлению и форматированию

Небольшое техническое замечание, касающееся приведения к единообразию таблиц планируемых объектов.

Во-первых, порядковый номер таблицы «Сведения о планируемых для размещения в функциональных зонах …» в разделе 5.3. – не 14, а 17. Необходимо исправить нумерацию таблиц – это просто опечатка, так как после нее идет таблица 18. Хорошо бы добавить в нее колонки «Тип мероприятий» (строительство, реконструкция и т.д.) и «Этап реализации», как это сделано в таблицах 13 и 16 применительно к объектам транспортной и коммунальной инфраструктур. Также хорошо бы повторять заголовки колонок таблиц на каждой странице, как это сделано в таблице 13. Замечание относится к таблице 16 и таблице 14, которая по порядку

– 17-я. Если в таблице есть подзаголовок «Образовательные организации», тогда колонка «Назначение объекта местного значения» - избыточна. С другой стороны, индексация всех планируемых социальных объектов – единообразна и начинается с буквы М. В общем, в плане доведения таблиц планируемых объектов до идеального состояния еще есть куда стремиться.

В таблице 158 – опечатка. Она – 18. Предполагаю, что данная таблица просто цитирует объекты, утвержденные схемой территориального планирования Пермского края. Но не могу не обратить внимание на такие спорные объекты как «обслуживание автомобильного транспорта», «Объекты регионального значения производственного и коммунально-складского назначения» (пункты 133, 134, и далее). Упомянутые объекты и виды деятельности никаким образом не относятся к полномочиям органов управления Пермского края и не могут утверждаться в составе СТП. Предлагаю их в списке Таблицы 18 сохранить, но дать сноску приведенного выше содержания.

22 августа 2022 года Антонов Александр Владимирович,

Эксперт по градостроительству и территориальному планированию Союза архитекторов России