

УДК 711.168

ТУМАНИК ГЕННАДИЙ НИКОЛАЕВИЧ, докт. архитектуры,
профессор, чл.-корр. РААСН,
g.tumanik@yandex.ru
Новосибирский государственный университет
архитектуры, дизайна и искусств,
630099, г. Новосибирск, Красный проспект, 38

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТАЖНОСТИ ЗАСТРОЙКИ И ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ РЕКОНСТРУКЦИИ ЦЕННОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

Несовершенство современного отечественного градостроительного законодательства и нежелание чиновников на региональном и муниципальном уровнях развивать местную законодательную базу в градостроительном деле приводят к композиционно-пространственному разрушению сложившейся ценной городской среды, к переуплотнению застройки в исторических центрах крупных городов со всеми вытекающими из этого последствиями. В статье ставится вопрос о необходимости восстановления нарушенной технологии градостроительного планирования, совершенствования градостроительной политики и радикальной переработки градостроительного законодательства.

Ключевые слова: градостроительное законодательство; историческая застройка; градостроительные регламенты; регулирование этажности.

GENNADII N. TUMANIK, DSc, Professor,
RAACS Corresponding Member,
g.tumanik@yandex.ru.
Novosibirsk State University of Architecture, Design and Fine Arts,
38, Krasnyi Ave., 630099, Novosibirsk, Russia

STOREY NUMBER CONTROL AND REGULATORY DOCUMENTS FOR RECONSTRUCTION OF VALUABLE URBAN ENVIRONMENT

The imperfection of contemporary Russian city planning laws and reluctance of regional and municipal officials to develop the local legislative base lead to compositional and spatial destruction of the established valuable urban environment, superfluous density of building in historical centres of large cities with all ensuing consequences. The paper addresses the problem of restoration of disturbed urban planning technology, improvement of urban policy and amendment of urban planning legislation.

Keywords: town-planning legislation; historical buildings; town-planning regulations; storey number control.

Сохранение позитивных качеств сложившейся ценной исторической застройки невозможно без регулирования этажности новых зданий, появляющихся в процессе реконструкции. Эта задача в условиях действующего законодательства (ГК РФ – 2004) обрела характер неразрешимой проблемы. Появление высотных зданий в самых неожиданных местах, а это в основном жилые дома этажностью до 19–25 этажей, стало привычным результатом про-

цесса градостроительной реконструкции. Отсутствие надёжного механизма, позволяющего регулировать этажность зданий в исторической среде, приводит к композиционно-пространственному разрушению среды (рис. 1), искажению и пространственному разрушению сложившихся ансамблей, как это случилось, к примеру, в Новосибирске с площадью Ленина в ядре исторического центра (рис. 2), снижению уровня комфортности среды в результате её переуплотнения, ликвидации озеленения городских территорий, ухудшению условий инсоляции жилых квартир и придомовых территорий, тотальному заполнению этих территорий автомобилями в условиях слабого использования подземных пространств, разбалансировке обслуживания населения детскими дошкольными и школьными объектами и т. д. [4].

а



б



в



Рис. 1. Новосибирск: эволюция реконструкции фрагмента застройки Красного проспекта от ул. Октябрьской до ул. Горького (западная сторона):

а – фрагмент исторической застройки до реконструкции (снесён в 60-е гг. прошлого столетия); б – так выглядит сегодня застройка Красного проспекта от ул. Октябрьской до ул. Чаплыгина; в – так выглядит сегодня застройка Красного проспекта от ул. Чаплыгина до ул. Горького



Рис. 2. Построенный в последние годы комплекс зданий по ул. Депутатской внёс весомую лепту в разрушение стройности ансамбля пл. Ленина в исторической зоне центра г. Новосибирска

Высотные элементы застройки могут успешно формировать силуэт города, особенно это важно в условиях равнинного ландшафта. Достойным примером может служить центральная зона Санкт-Петербурга, где исторически сформировался уникальный ансамбль, в который органично включены высотные ориентиры, создающие неповторимый силуэт исторического города. Санкт-Петербург занимает особое место в истории отечественного градостроительства. И тем не менее были неоднократные попытки разрушить этот силуэт, среди которых шумный резонанс приобрела история с проектированием здания Газпрома, известного под названием «Охта-центр» (рис. 3). Предотвратить это строительство в историческом центре города удалось лишь с подключением самых высоких государственных должностных лиц.

Москва по характеру – совершенно другой город. Принято считать, что здесь допустимы всякие эксперименты. Однако появление чуждого российским городам высотного делового комплекса Москва-Сити внесло существенный диссонанс в застройку исторической части города (рис. 4, 6), силуэт которой, в значительной степени утраченный после разрушения соборов, церквей и башен, а также в связи с переходом в последующие годы к многоэтажному строительству, формировался в 50-е гг. высотными зданиями с яркими силуэтными контурами, так характерными для нашей столицы (рис. 5).

Стихийность и непредсказуемость появления высотных объектов, заполнение слабо используемых участков территорий центральных зон крупных городов громоздкими зданиями торгово-развлекательных центров, претендующих на замену комфортных открытых общественных пространств, которых так не хватает в российских городах, переуплотнение жилой среды, вытеснение из центров городов озеленённых территорий и застройка территорий,

предусмотренных генеральными планами для рекреационных функций, при остром дефиците этих территорий – всё это не могло не привести к серьёзным конфликтам между городской общественностью, в том числе и профессиональной, с одной стороны, и градорегулирующими органами – с другой. Городские чиновники вынуждены были искать пути для выхода из сложившейся ситуации, не теряя, однако, при этом своих позиций.



Рис. 3. Здание Газпрома «Охта-центр» в Санкт-Петербурге (проект не реализован)



Рис. 4. Площадь Европы у Киевского вокзала в Москве и комплекс Москва-Сити (на заднем плане)

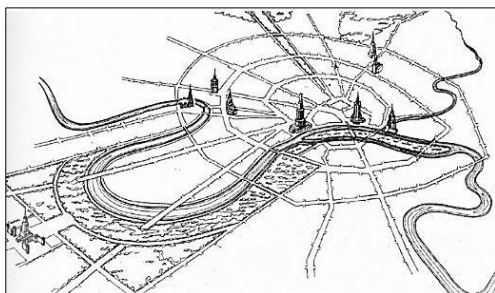


Рис. 5. Система высотных зданий в центре Москвы, схема размещения, 50-е гг. прошлого столетия



Рис. 6. Силуэты Москвы, 2016 г.

Так выполнение в 2010 г. по заданию мэрии Новосибирска специального исследования (МУП «Институт градостроительного планирования»), направленного на разработку рекомендаций по развитию исторического ядра центра Новосибирска [1], явилось, как показало время, лишь отвлекающим маневром власти, не желающей заниматься вопросами, не приносящими дохода в городскую казну. Работа носила рекомендательный характер, как и было оговорено заданием, но своего продолжения, на которое рассчитывали её авторы и исполнители, она, к сожалению, не получила.

Тем не менее проблема этажности новой застройки в условиях реконструкции исторически сложившейся ценной городской среды оставалась чрезвычайно актуальной и для Новосибирска, несмотря на его относительную молодость и перманентность необходимой реконструкции, в том числе и в историческом центре.

В последующем уже другими исполнителями была предпринята попытка разработать методику регулирования этажности в центральной части города с целью определения градостроительного регламента «высотного зонирования застройки, который рассматривался как «дополнение к правилам землепользования и застройки и местным нормативам градостроительного проектирования в части установления ограничений по высотности объектов капитального строительства на сформированных или подлежащих формированию земельных участках центральной части города Новосибирска в новом строительстве и реконструкции» [2]. Методика расчёта основывается на количественных показателях плотности застройки на земельных участках. Поскольку градостроительные особенности того или иного участка территории определяются не только количественными показателями плотности застройки, но и многими другими факторами, то совершенно очевидно, что данная методика не в состоянии определить полноценные градостроительные регламенты, способные регулировать процесс реконструкции сложившейся застройки центральной зоны города в части ограничения этажности объектов капитального строительства или необходимого регулирования в размещении высотных зданий. Пёстрая, случайная картина показателей плотности будет рождать такую же случайную картину этажности возникающих зданий.

Целостность и гармоничность исторически сложившейся застройки может быть обеспечена и поддержана профессиональной разработкой планировочно-пространственных моделей отдельных элементов планировочной структуры: квартал, микрорайон, транспортно-общественный комплекс, улица или её отдельный фрагмент и т. д. Первичным в регулировании этажности застройки является композиционно-пространственная организация среды, в которой отдельные высотные элементы застройки играют роль композиционных акцентов. Эти традиции мирового градостроительного искусства в современном градостроительстве поддерживаются далеко не везде. Пример Манхэттена, градостроительное формирование которого определялось, можно сказать, на сто процентов финансовой целесообразностью, в современном градостроительстве с готовностью подхватили многие города азиатского континента, используя его как бренд современного градостроительства. Не устояла здесь и Москва со своим «конгломератом» Москва-Сити, далеко не однозначно воспринимаемым общественностью, в том числе и профессиональной.

Естественно, композиционно-пространственные схемы могут быть разными, но гармония среды может быть обеспечена предварительными разработками планировочно-пространственных моделей, в противовес стихийному и непредсказуемому заполнению пространств случайными по функции, а главное – по своим объёмно-пространственным характеристикам объектов.

В проектах планировки (ПП), которые выполняются в соответствии с действующим градостроительным законодательством, вместо прежних проектов детальной планировки (ПДП) нужно было актуализировать необходимость выполнения планировочно-пространственных моделей формируемой застройки. В последнее время такие дополнения в Градостроительный кодекс РФ внесены. Поэтому помимо карт и схем (горизонтальные оси) будут, наконец, разрабатываться пространственные модели (вертикальная ось) формируемой за-

стройки проектируемой территории или реконструкции существующей. Но этого недостаточно для необходимого регулирования в связи с юридическим статусом проекта планировки. Необходима также актуализация разработки проектов застройки (ПЗ) элементов планировочной структуры, которые в деталях могут дать информацию о реализации той или иной планировочно-пространственной модели и сформулировать необходимые градостроительные регламенты. Эти элементарные требования технологии градостроительного планирования в нашей современной отечественной градостроительной политике, к сожалению, были утрачены. Известно, что при нарушении наработанной технологии любого производства на выходе мы получаем неполноценную продукцию или откровенный брак, что, собственно, и происходит.

Именно потому обе работы [1, 2], выполненные с целью определения градостроительных регламентов реконструкции ценной исторической застройки (историческая зона центра г. Новосибирска), не достигли желаемого результата. Первая работа [1], не получив своего продолжения на следующем этапе, практически оказалась незаконченной, вторая [2] – не достигла желаемых результатов в силу явной недостаточности охвата факторов, влияющих на характер реконструкции (этажность объектов капитального строительства).

Выполненная работа по «сбору исходных данных и разработке рекомендаций по развитию исторического ядра центра города Новосибирска [1] с учетом сохранности объектов культурного наследия» (МУП «Институт градостроительного планирования», 2010 г.), а также Проект планировки [3] центральной части г. Новосибирска (ОАО «ПИ «Новосибгражданпроект», 2009 г.) могут стать базовыми для выполнения проектов застройки или проектов реконструкции отдельных фрагментов исторической зоны центра города. При выполнении градостроительных обоснований по реконструкции и застройке особую актуальность имеют фрагменты сложившейся ценной исторической среды, имеющей ансамблевые признаки. В этой связи в первую очередь необходима разработка проекта реконструкции главного ансамбля исторического ядра – площади Ленина с прилегающими территориями.

Основополагающий закон в области отечественного градостроительства – Градостроительный кодекс РФ, принятый в 2004 г., за истекшие годы претерпел более 40 изменений. Однако эти изменения (последнее внесено в текущем 2017 г.) на его принципиальные позиции никак не повлияли. Столичные чиновники смогли в некоторой степени обезопасить влияние ГК РФ на процесс строительства и реконструкции в пределах границ г. Москвы, приняв в том же 2004 г. Закон города Москвы от 3 марта 2004 г. №13 «Об основах градостроительства в городе Москве» с изменениями от 5 июля 2006 г. Закон актуализирован 17 июня 2011 г. В статье № 27 обозначены «специальные виды градостроительной деятельности для объектов особого регулирования градостроительной деятельности», в частности:

«1. Специальные виды градостроительной деятельности разрабатываются для объектов особого регулирования градостроительной деятельности, указанной в части 1, ст. 10 настоящего Закона.

2. Специальные виды градостроительной деятельности могут разрабатываться на городском, окружном, районном, микрорайонном территориальных уровнях.

3. В составе специальных видов градостроительной деятельности разрабатываются и утверждаются градостроительные регламенты особого вида, а также мероприятия, обеспечивающие:

- сохранение и регенерацию территорий природного комплекса, исторических территорий, развитие указанных территорий в соответствии с разрешёнными видами их использования;

- предотвращение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защиту территорий и населения от опасных воздействий природного и техногенного характера, устранение источников опасного воздействия природного и техногенного характера на территории, подверженные указанным воздействиям».

«Особое регулирование» крайне необходимо для ценной городской исторической застройки с включением памятников историко-культурного наследия, чем характерна историческая зона центра любого крупного (крупнейшего) города. Сохранение памятников обеспечивается в какой-то мере разработкой, утверждением и регулятивным влиянием проектов зон охраны объектов культурного наследия. Сохранить же композиционно-пространственные характеристики ценной исторической застройки в условиях отсутствия прописанных градостроительных регламентов практически невозможно. Именно поэтому города теряют индивидуальность облика исторического ядра, теряют стройность и композиционно-пространственную целостность градостроительных ансамблей, несут невосполнимые потери и из списка объектов – памятников историко-культурного наследия местного значения.

Технология градостроительного проектирования «от общего к частному» в современной отечественной градостроительной политике нарушена. Из традиционной цепочки стадийности градостроительного проектирования, как уже было сказано выше, выброшена важная стадия разработки проектов застройки (ПЗ) или планировочно-пространственных моделей отдельных элементов планировочной структуры города. Особенно это важно для центральных зон городов, где формируется уникальная для каждого города планировочно-пространственная структура, ценная историческая и новая застройка, характерная городская среда. Однако чиновники, отвечающие за городскую градостроительную политику, таких требований к инвесторам и застройщикам не предъявляют. Нерегулируемый градоформирующий процесс приводит к непредсказуемости застройки и полному хаосу в городской пространственной организации.

Необходимость развития региональной и местной (муниципальной) нормативно-правовой базы очевидна. Разработка и утверждение подзаконных актов, дополняющих и развивающих положения ГК РФ в части совершенствования процесса градорегулирования, крайне необходима. Профессиональная общественность поднимает эти вопросы уже на протяжении полутора-двух десятков лет [4]. Отсутствие или слабость государственной вертикали управления в сфере градостроительства и отсутствие желания у региональных и муниципальных чиновников этими проблемами заниматься являются основными причинами многочисленных градостроительных ошибок и просчётов в формировании городов и их структурных элементов. Градостроитель-

ные регламенты могут быть грамотно прописаны только на основе профессионально разработанных, коллегиально рассмотренных и утверждённых планировочно-пространственных моделей как программ формирования застройки тех или иных городских территорий.

Современное отечественное градостроительное законодательство при всем его несовершенстве предполагает, тем не менее, необходимость и возможность работы по развитию местной законодательной базы. Необходима разработка подзаконных актов, которые бы давали правовую основу для более продуктивного градорегулирования и формирования на этой основе удобной, гармоничной и безопасной городской среды, в том числе в исторической зоне центра крупного города, где для этого есть особые условия и благоприятные предпосылки.

Разработке проектов отдельных зданий и комплексов на наиболее важных в градостроительном отношении и ответственных участках ценной исторической среды должны предшествовать конкурсные формы поиска оптимальных решений, которые будут способствовать активизации творческой мысли в поиске интересных, неординарных решений, выявлению молодых и творчески одаренных авторов, способствовать преодолению протекционизма, нередко наблюдающегося в архитектурно-строительном проектировании.

В советские времена при действующей в интересах страны и её отдельных регионов вертикали управления в сфере градостроительства проводились масштабные конкурсы на проекты центров городов, как наиболее сложные и ответственные градостроительные разработки. В выполнении этих проектов кроме центральных специализированных научно-проектных и проектных институтов, таких как ЦНИИПградостроительства, Гипрогор, ЛенНИИПградостроительства, Ленгирогор, участвовали местные институты системы Гражданпроект. Конкурсы явились хорошей школой для профессионального роста периферийных кадров, работающих в сложной сфере градостроительного прогнозирования и проектирования. Сегодня в России существует острый дефицит в квалифицированных специалистах в области градостроительства. Подготовка молодых кадров архитекторов-градостроителей у нас началась вестись только с 2011 г. Преемственность поколений прервалась в 90-е и нулевые годы. Приобретение необходимого опыта молодым архитекторам-градостроителям возможно при работе не только над локальными, но и над масштабными проектами, и в этом отношении градостроительные конкурсы в масштабах страны сыграли бы и сегодня очень важную роль в профессиональном росте кадров, в развитии отечественного градостроительства.

Учитывая чрезвычайную важность градостроительства как части государственной внутренней политики, необходимо возрождение региональной (муниципальной) службы профессионального мониторинга и градостроительного прогнозирования и проектирования как базовой основы определения направлений формирования и развития крупнейшего города с его объективными проблемами и постоянно возникающими задачами преемственного развития. Готовы ли сегодня мелкие проектные мастерские, не имеющие необходимых архивных материалов, технического оснащения, опытных кадров, многолетних традиций, выполнить крупную и ответственную градостроительную работу: генеральный план города или проект планировки городского района,

обосновать необходимость строительства и створ очередного мостового перехода через реку, выполнить комплексный проект развития городского центра или его крупного фрагмента? Вопрос риторический. Не могут. И многие проблемы градостроительного развития любого крупного города рождаются и процветают во многом именно поэтому. Рыночная стихия, захлестнувшая градостроительное дело, наглядно продемонстрировала свою полную несостоятельность и разрушительную сущность. Постоянно работающий над проблемами города коллектив профессионалов, хорошо знающих город, его особенности, характер, проблемы, – достойная альтернатива практике поиска выгодных по тем или иным показателям исполнителей, часто совершенно незнакомых с городом и начинающих работу «с чистого листа». Необходимость региональной централизации градостроительного мониторинга, прогнозирования и проектирования давно назрела. Профессиональный рост молодых архитекторов-градостроителей, как и специалистов других профессий, таких как инженеры-транспортники, специалисты по инженерной подготовке и инженерному оборудованию территорий, экономисты, социологи, экологи и др., возможен только в относительно крупных, профессионально укомплектованных проектных или научно-проектных коллективах, способных решать самые сложные градостроительные задачи.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Сбор исходных данных и разработка рекомендаций по развитию исторического ядра центра города Новосибирска с учётом сохранности объектов культурного наследия. Пояснительная записка* / МУП «Институт градостроительного планирования». – Новосибирск, 2010. – 31 с.
2. *Методические рекомендации по установлению регламентов высотного зонирования застройки центральной части города Новосибирска* / ТАМ «Лантерна», 2014. – 19 с.
3. *Проект планировки центральной части города Новосибирска* / ОАО «ПИ Новосибиргражданпроект», 2009.
4. *Туманик, Г.Н.* Новосибирск: неиспользованные возможности градостроительного формирования (полемиические заметки) / Г.Н. Туманик. – 2-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск : НГАСХА, 2014. – 173 с.

REFERENCES

1. *Sbor iskhodnykh dannykh i razrabotka rekomendatsii po razvitiyu istoricheskogo yadra tsentra goroda Novosibirska s uchetom sokhrannosti ob'ektov kul'turnogo naslediya. Poyasnitel'naya zapiska* [Collection of baseline data and recommendations for development of Novosibirsk historic core accountin for preservation of cultural heritage. Explanatory note]. Novosibirsk: MUP Publ., 2010. 31 p. (rus)
2. *Metodicheskie rekomendatsii po ustanovleniyu reglamentov vysotnogo zonirovaniya zastroiki tsentral'noi chasti goroda Novosibirska* [Methodical recommendations on high-rise building zoning regulations of the central part of Novosibirsk-city]. Novosibirsk: Lanterna Publ., 2014. 19 p. (rus)
3. *Proekt planirovki tsentral'noi chasti goroda Novosibirska* [Layout project of central part of Novosibirsk-city]. ОАО Novosibgrazhdanproekt, 2009. (rus)
4. *Tumanik G.N.* Novosibirsk: neispol'zovannye vozmozhnosti gradostroitel'nogo formirovaniya (polemicheskie zametki) [Novosibirsk: urban formation (polemical annotations)]. 2nd edition. Novosibirsk: Novosibirsk State Academy of Architecture and Fine Arts, 2014. 173 p. (rus)