

С. Я. ИСЛЕЕВА

К ВОПРОСУ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО И СРЕДОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ОПЫТ ФРАНЦИИ 2000 – 2018

ON THE ISSUE OF URBAN PLANNING AND ENVIRONMENTAL REGULATION. THE EXPERIENCE OF FRANCE 2000–2018

Механизмы регулирования города всегда комплексны и затрагивают множество областей жизни общества. Сама концепция регулирования должна учитывать и реальные потребности, и стратегические цели, а также возможности инструментария его последующего применения. Очевидно, что эти механизмы не могут быть универсальными для различных территорий и политических образований, а для их функционирования необходима развитая административная и юридическая база. Стоит отметить, что зачастую локальные запросы оказываются в противоречии с глобальными геополитическими задачами, реализация которых имеет определённые риски и не гарантирует одинакового успеха на отдельных территориях. Даже на сравнительно небольшой территории Франции сложно выработать одинаково эффективные универсальные механизмы регулирования. Задачей реформы, начатой в 1980-х гг. во Франции, был процесс децентрализации административной системы с целью разработки максимально гибких механизмов территориального регулирования. Изменения, последовавшие в законодательстве по градорегулированию (Code de l'urbanisme), сформировали правовой каркас территориальных отношений, тогда как непосредственный инструментарий создаётся в иерархически соподчинённых локальных образованиях – от региона до города. Такое решение призвано сформировать рабочие механизмы регулирования среды с возможным учётом всех уровней интересов, порой пересекающихся и противоречивых. В статье рассматривается иерархическая система градорегламентов, применяемых в настоящее время во Франции, освещаются её стратегические цели, а также вопросы непосредственного применения этих регламентов на практике: принципы разработки локальных градорегулирующих документов и их основные характеристики; состав градорегулирующей документации; основные инструменты и особенности применения градорегулирующей документации. В статье также затрагиваются проблемы функционирования градорегулирующей документации в контексте сложных и спорных вопросов, связанных с реновацией, ревалоризацией отдельных территорий, негативного отношения общественности.

Ключевые слова: градостроительное регулирование, средовое регулирование, опыт Франции

Mechanisms of city regulation are always complex and affect many areas of society. The concept of regulation itself should take into account both real needs and strategic goals, as well as the possibilities of the tools for its subsequent application. It is obvious that these mechanisms cannot be universal for different territories and political entities, and their functioning requires a developed administrative and legal base. It is worth noting that often local requests are in conflict with global geopolitical tasks, the implementation of which has certain risks and does not guarantee the same success in individual territories. Even in a relatively small area of France, it is difficult to develop equally effective universal regulatory mechanisms. The task of the reform started in the 1980s. in France, there was a process of decentralization of the administrative system in order to develop the most flexible mechanisms of territorial regulation. The changes that followed in the legislation on grado-regulation (Code de l'urbanisme) formed the legal framework of territorial relations, while the direct tools are created in hierarchically coordinated local entities – from region to city. Such a solution is intended to form working mechanisms for regulating the environment with possible consideration of all levels of interests, sometimes overlapping and contradictory. The article discusses the hierarchical system of urban regulation, currently used in France, highlights its strategic objectives, as well as the issues of the direct application of these regulations in practice:

- principles for the development of local city-regulatory documents and their main characteristics,
- composition of town planning documentation,
- main tools and features of the application of urban planning documentation.

The article also addresses the problems of the functioning of urban planning documentation in the context of complex and controversial issues related to renovation, revalorization of individual territories, and negative public attitudes.

Keywords: town planning regulation, environmental regulation

Политика градорегулирования во Франции подчиняется политической стратегии децентрализации власти, вводимой с начала 1980-х гг., основной целью которой было дать как можно больше возможностей локального управления и администрирования [1].

Весь корпус документов по градорегулированию можно разделить на три основных уровня: общегосударственный, агломерационный и уровень метрополии (поселения) [2, 3].

Общегосударственный уровень представлен сводом законов, так или иначе затрагивающих вопросы градорегулирования и строительства, среди которых основными законодательными документами являются: градокодекс, строительный кодекс, жилищный кодекс (рис. 1).

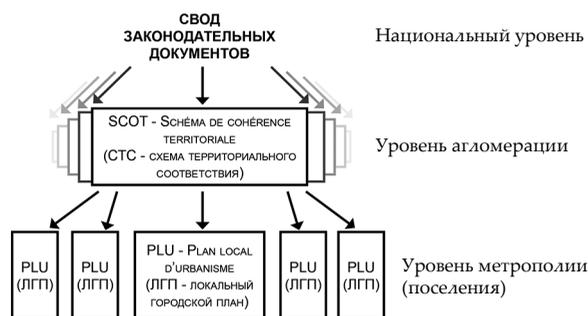


Рис. 1. Иерархия градорегулирующей документации во Франции

Уровень агломерации является локальным и формируется из непосредственных нужд и потребностей той территории, для которой разрабатывается. Основным документом уровня агломерации является «Схема территориального соответствия»¹ (далее – СТС). Под соответствием понимается именно срединная, стратегическая роль этого уровня, приводящая в соответствие основные законодательные документы и локальные нужды территорий. СТС представлен тремя блоками:

- аналитическим, исследующим и показывающим особенности, проблемы и нужды территории;
- проектом изменения территории и её устойчивого развития;
- сводом стратегических целей и направлений дальнейших территориальных изменений.

Самой мелкой единицей иерархии градорегулирования является Локальный городской

план² (далее – ЛГП), зона применения которого может охватывать территорию, выходящую далеко за административные пределы населённого пункта. Эта нижняя ступень может быть представлена и иными документами, такими как «Межтерриториальная карта», «Жилищная карта», «Особая зона развития» и пр. Такое многообразие объясняется, с одной стороны, сложностью разработки ЛГП, который не могут позволить себе небольшие поселения, а с другой – необходимостью дробления основного ЛГП для крупных мегаполисов из за невозможности предусмотреть все потребности слишком большой территории.

Главный принцип всех трёх уровней состоит в их сквозном соответствии с целью взаимозаменяемости и взаимодополняемости: в случае отсутствия ЛГП применяется СТС³, в случае отсутствия СТС – основные законы. Также ни один из пунктов ЛГП не может противоречить СТС и, соответственно, общим законодательным принципам.

Основной документ, с которым сталкивается горожанин, проектировщик и застройщик, – уровень поселения, а ЛГП остаётся самым насущным и востребованным документом градорегулирования и средового регулирования. Именно механизм применения этого документа и следствиям, вытекающим из этого, посвящена данная статья.

ЛГП «определяет условия развития означенной территории в соответствии с принципами устойчивого развития, предусматривает плотность застройки и необходимость реабилитации территорий с целью удовлетворения её потребностей в жилье, социальном, бытовом и культурном обслуживании, а также с учётом

² Фр. *Plan Local Urbanisme* – PLU. Информацию об этом документе можно найти на сайте каждой мэрии, а за неимением такового – непосредственно в помещении мэрии, наклеенной, как правило, на стену в самом видном месте, т. к. применение этого документа сопровождает все операции, связанные с территорией города или поселения.

³ СТС разработаны не для всей территории Франции. Согласно данным на 1.01.2018 на всей территории республики применяется 316 СТС, покрывающих 18 275 поселений различного масштаба и 43,4 млн жителей; действие 24 СТС приостановлено, 106 СТС находится в разработке и 23 СТС в проекте разработки. Таким образом, всего 469 СТС подтверждены или планируются, что покрывает 28 350 поселений (около 80%), 61,1 млн жителей (около 93 % населения Франции) и около 70 % общей территории страны. СТС разрабатываются для населённых территорий, т. к. территории заповедников и природных парков подчиняются иным регламентам. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>

¹ Фр. *Schéma de cohérence territoriale* – SCOT. Схема пересматривается и анализируется по результатам применения каждые 6 лет. Примеры схемы для Тулузы http://www.scot-toulouse.org/?page_id=1932

экономической активности, коммерции туризма и спорта»⁴. Это прикладной документ, с которым работают все проектировщики, так как он устроен таким образом, что непосредственно влияет на архитектуру и городскую среду. По структуре он напоминает уменьшенную СТС, однако ЛПП намного более подробен и разработан для гораздо меньшей территории. Определение территории, для которой разрабатывается ЛПП, происходит согласно экономическим и социальным, а не административным критериям. В частности для Тулузы ЛПП разработан для уровня метрополии, так как вся городская периферия фактически слита с городом, хотя административное деление на отдельные поселения все же присутствует (рис. 2). Нужно ли говорить, что местами приложения труда, транспортными и иными структурами эта периферия неразрывно связана с городом.

ЛПП содержит множество графических документов и объёмный том текста. Среди графических документов наиболее востребованными являются: Карта зонирования территории, Карта зон природных рисков (подтопления, пересыхания почв, сейсморики), Экологическая карта (промышленные и бытовые загрязнения), Акустическая карта, Транспортная карта. Каждый из данных графических документов вносит информацию о возможностях или ограничениях строительства на заданной территории и все в совокупности формируют будущий урбанистический ландшафт.

Главные задачи ЛПП:

- уточнение землепользования (карта зонирования территории);
- определение правил строительства для каждой отдельной зоны;
- определение проездов и трасс (новое строительство и реконструкция);
- определение и оценка зелёных зон (сохранение, создание новых или реновация);
- определение расположения и роли общественных пространств (в том числе проездов, зелёных зон общественного назначения);
- определение защитных зон, не подлежащих застройке зон;
- определение санитарных зон;
- формирование плотности застройки;
- определение формирования коэффициента площади застройки в городской зоне и в загородной зоне с учётом её экологического статуса и природных качеств;
- определение границ сектора, в котором применяются повышенные габариты плот-

⁴ Le documents d'urbanisme et les regles generals d'urbanisme. <https://www.collectives-locales.gouv.fr>

ности и иные характеристики застройки в интересах развития города (квартала)⁵;

- рекомендация применения возобновляемой энергии;
- рекомендация резервировать особо охраняемые пейзажные зоны;
- определение политики социальной мутации и соотношения жилья.

Практическое применение ЛПП для проектировщика проиллюстрировано на рис. 3.

Карта зонирования и использования территорий поделена на сектора с кодами использования. Определяя на карте необходимый участок и принадлежность к определённой зоне, проектировщик обращается к кадастровой карте, чтобы точно определить границы и площадь участка (рис 3. 1); первое значение в цифровом коде фиксирует максимальную высоту застройки данной зоны – в данном случае 7 м (рис. 3. 2); второе значение определяет отступ от границ участка, который может существенно различаться в пределах одной зоны, так как играет роль ориентация, близость проездов, соседней застройки и прочих условий (рис. 3. 3); третье значение цифрового кода определяет процентное соотношение максимальной площади застройки к площади участка, в данном случае – 60 % (рис 3. 4); последнее значение фиксирует процентное соотношение минимальной площади озеленения к площади участка, из которого должны быть исключены все бетонированные и гравийные покрытия и все парковочные места (рис. 3. 5).

Количество парковочных мест также регламентируется и обязательно к реализации в пределах участка застройки.

В качестве дополнительных регламентов, не отражённых в графических документах, присутствуют:

- процент социального жилья, которое застройщик обязан продать государству (35 % площади каждого строения, предназначенного для жилья общей площадью свыше 2000 м². Данные для Тулузы);
- количество и качество деревьев и прочих зелёных насаждений;
- материализация фасадов и кровель (запрет на определённые типы материалов или рекомендации по использованию других с целью гармонизации объекта со средой);
- регламентация уклона кровли (или типа кровли).

⁵ Фр. OAP – orientations d'aménagement et de programmation – направление планирования и программирования территории внутри общих зон, для которых общие правила изменены – повышена этажность, увеличена плотность и т. д. Как правило, применяются для создания центральных зон кварталов и городов, для повышения активности.

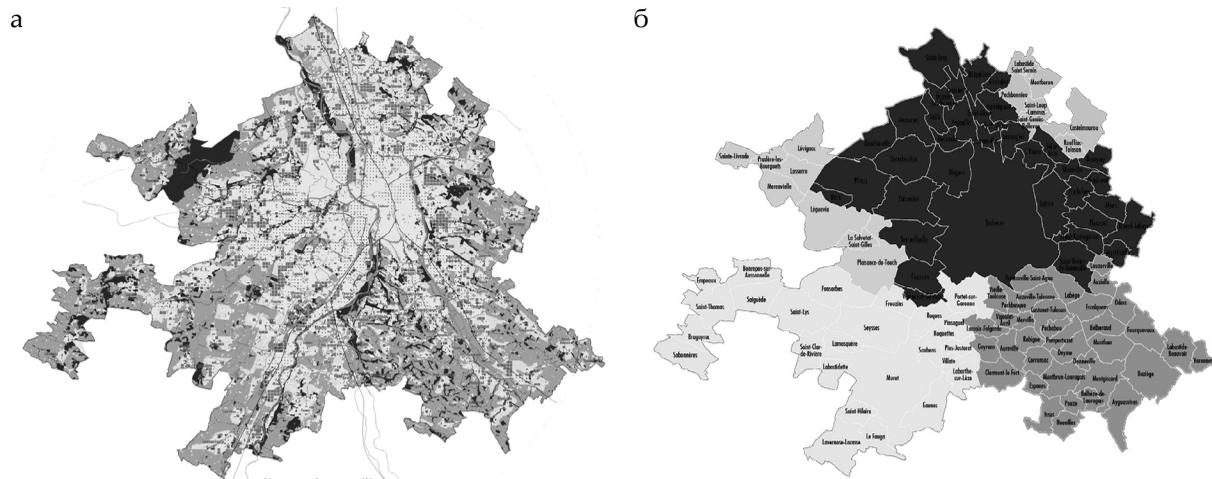


Рис. 2. Сравнительный периметр СТС и ЛПП:
а – Тулузы; б – схема демонстрирует наличие ЛПП на данной территории.
Самый большой ЛПП (тёмная зона) предназначен для Тулузской метрополии (37 поселений)

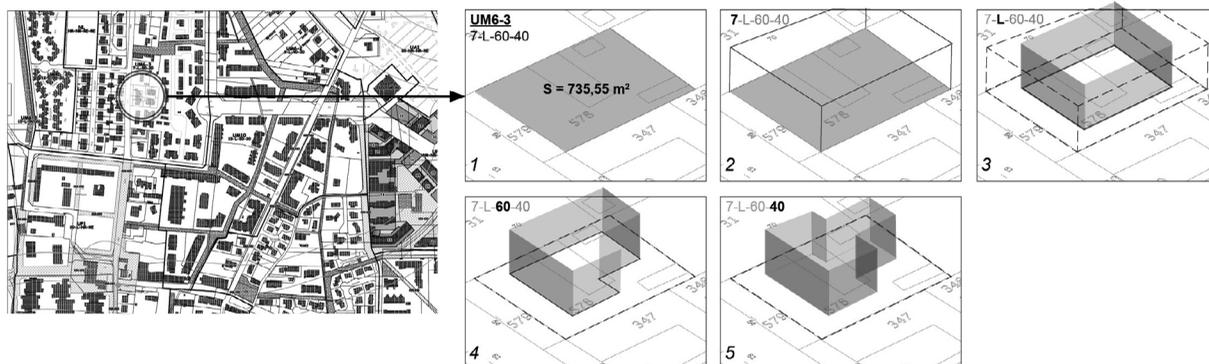


Рис. 3. Принцип применения регламентов ЛПП

Таким образом формируются пространственные, социальные и материальные ограничения, в которых придётся работать проектировщику на данном участке.

Соответствие проекта этим регламентам проверяется на этапе получения разрешения на строительство. Однако соответствие всем правилам не означает однозначно позитивного заключения: на данном этапе включается механизм демократических принципов в купе с политикой децентрализации. Правом выдачи разрешения на строительство (обязательная процедура для здания любого назначения, начиная от 150 м²) обладает отдел урбанизма местной администрации (мэрия). Глава этой административной единицы – мэр – должность избираемая, и для сохранения своего status quo ему необходима поддержка избирателей – жителей города или иного поселения. Очень часто, предугадывая или отвечая реальным запросам электората, регламентированная высота застройки в определённой зоне с девяти ме-

тров может опуститься до шести специальным решением мэра. Возможно также, что плоская кровля – терраса и широкие, хорошо инсолированные балконы могут быть устранены, если с них открывается вид на соседние участки с бассейнами и т. д. Оспаривать такое решение бессмысленно, так как полномочия локальных администраций почти абсолютны, а регламенты построены с максимальным учётом местных потребностей [4–6].

Может показаться, что следствие такого подхода однозначно позитивное, так как нацелено на гармонизацию среды и социальных отношений. Однако такие проблемы, как расплоднение городов, неэффективное использование территорий, транспортное и сервисное удорожание остаются в данном случае нерешёнными.

Нет сомнений, что строгое регламентирование позволяет формировать среду в заданных рамках, но однозначно положительный результат гарантировать оно, все же, не может. На примере Тулузы (и особенно пригородов)

можно видеть, как неукоснительное соблюдение всех регламентов приводит, тем не менее, к «слепой», невыразительной архитектуре. Кроме того, соблюдение всех необходимых условий и соответствие регламентам создаёт дополнительную нагрузку проектировщику, и, пробиваясь сквозь мелкое сито регламентов, он теряет мотивацию к поиску нестандартных решений и инновационных подходов, что доказывает наличие многочисленных специальных программ поддержки инноваций в архитектуре. В жёстких рамках градорегулирования архитектор остаётся по-прежнему ключевой фигурой, определяющей качество архитектуры и городской среды.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Le Schéma de Cohérence Territoriale SCoT Un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire Juin 2013. Guide pratique à l'attention des élus. Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (METL) 2013

2. http://www.scot-toulouse.org/?page_id=1932 (дата обращения: 28.10.2018).

3. <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot> (дата обращения: 28.10.2018).

4. www.collectives-locales.gouv.fr (дата обращения: 28.10.2018).

5. <https://www.cadastre.gouv.fr/scpc/accueil.do> (дата обращения: 28.10.2018).

6. <https://www.toulouse.fr/web/urbanisme-habitat/plan-local-d-urbanisme> (дата обращения: 28.10.2018).

REFERENCES

1. Le Schéma de Cohérence Territoriale SCoT Un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire Juin 2013. Guide pratique à l'attention des élus. Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (METL) 2013

2. SMEAT. Cartographie (2018). Available at: http://www.scot-toulouse.org/?page_id=1932 (accessed 10 Octobre 2018)

Об авторе:

ИСЛЕЕВА Софья Якубовна

кандидат архитектуры, архитектор
Архитектурное бюро «BMB architecture», Toulouse,
France
E-mail: sofia.isleeva@gmail.com

3. MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALE (2018). Available at: [Shttp://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot) (accessed 10 Octobre 2018)

4. Le portail de l'Etat au service des collectivités (2018). Available at: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/> (accessed 10 Octobre 2018)

5. Cadastre.gouv.fr (2018). Available at: <https://www.cadastre.gouv.fr/scpc/accueil.do> (accessed 10 Octobre 2018)

6. Mairie de Toulouse (2018). Available at: <https://www.toulouse.fr/web/urbanisme-habitat/plan-local-d-urbanisme> (accessed 10 Octobre 2018)

ISLEEVA SOFYA Ya.

PhD in Architecture, architect
Bureau of Architecture «BMB architecture», Toulouse,
France
E-mail: sofia.isleeva@gmail.com

Для цитирования: *Ислеева С.Я.* К вопросу градостроительного и средового регулирования. Опыт Франции 2000 – 2018 // Градостроительство и архитектура. 2019. Т.9, №2. С. 22–26. DOI: 10.17673/Vestnik.2019.02.3.
For citation: *Isleeva S.Ya.* On the issue of urban planning and environmental regulation. The experience of France 2000-2018 // Urban Construction and Architecture. 2019. V. 9, 2. Pp. 22–26. DOI: 10.17673/Vestnik.2019.02.3.