

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОРОДЕ ИРКУТСКЕ

Градостроительная деятельность – одна из важнейших задач муниципального образования. Муниципалитеты обладают исключительными полномочиями в сфере градостроительства. Однако при осуществлении градостроительной деятельности органы местного самоуправления сталкиваются с различными проблемами. В данной статье проведен анализ генерального плана города Иркутска и выявлены основные проблемы градостроительства города в настоящее время, а также предложены возможные пути их решения.

*Ключевые слова:* градостроительная деятельность, генеральный план, территориальное планирование, общественные пространства, муниципальное образование, публичные слушания.

Происходящие в обществе социально-экономические изменения вызывают необходимость преобразования среды обитания человека. Оптимальное преобразование среды обитания возможно лишь в процессе градостроительной деятельности. Именно она определяет пространственную организацию обустройства территории, которая закладывает материальную основу будущей среды социально-экономического развития. От нее в большой мере зависит эффективность и устойчивость развития территории.

Муниципальные образования обладают исключительной ролью в сфере градостроительства, градостроительная деятельность органов местного самоуправления чрезвычайно важна для поддержания стабильного развития территорий. Характер застройки и архитектурный облик города оказывают существенное влияние на качество жизни населения, на имидж города, на его инвестиционную привлекательность.

В настоящее время в России все больше внимания уделяется формированию имиджа городов, оптимизации городской среды, улучшению ее состояния. И так как улучшение состояния городской среды затрагивает все подсистемы города, пространственная организация его территории должна рассматриваться как важнейший компонент муниципального управления. Здесь совершенно недопустимо принятие управленческих решений, ориентированных на краткосрочный результат. Должны учитываться все факторы: природные, исторические, социальные, экономические, экологические, культурные<sup>1</sup>.

Неэффективная организация городской среды является одной из главных проблем городов России. Как следствие, повсеместно мы видим недостаточ-

---

\* Загвозкина Валерия Александровна – студент, направление «Государственное и муниципальное управление», Байкальский государственный университет экономики и права, Россия, г. Иркутск, e-mail: valeriyaselena@mail.ru.

<sup>1</sup> Бутаева Е. М. Организационная система государственного управления градостроительной деятельностью в Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2012. № 2.

ность зеленых насаждений в городской черте, усложнение транспортных связей, близость экологически вредных производств к жилым районам. Поэтому повышение эффективности организации территории является одним из важнейших компонентов комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Под градостроительной деятельностью понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного развития территорий и поселений с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных и других особенностей конкретных территорий<sup>1</sup>.

Посредством градостроительной деятельности реализуется большинство муниципальных целевых программ и инвестиционных проектов, формируются планировка и застройка территории, оптимизируется в соответствии с зонированием территории размещение объектов жилищного строительства, городского хозяйства, социальной сферы, транспортных и инженерных коммуникаций, формируется архитектурный облик поселения, улучшается состояние городской среды.

Градостроительный кодекс РФ относит к числу основных принципов законодательства о градостроительной деятельности участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия. Осуществление этих прав вытекает из конституционного права граждан на благоприятную среду обитания. Однако, проблема заключается в том, что в отличие от процедуры получения согласия населения при изменении границ, преобразовании муниципальных образований, решения населения, принятые на публичных слушаниях, носят рекомендательный характер и должны лишь быть учтены органами местного самоуправления при утверждении документов в градостроительной сфере. Значит, сами результаты публичных слушаний не имеют силы правового акта и, как отмечают исследователи, существует риск игнорирования мнения населения. Неудивительно, что часто у населения муниципалитета и органов местного самоуправления возникают конфликты. Механизмом же предотвращения подобных конфликтов является заблаговременное оповещение жителей и органов территориального общественного самоуправления о намечаемых градостроительных изменениях и публичное обсуждение целесообразности этих изменений. Поиск взаимоприемлемых решений в этих вопросах служит одним из важных элементов искусства муниципального управления.

Рассмотрим основные проблемы градостроительства в городе Иркутске. Город Иркутск является столицей одного из наиболее важных по своему экономическому и геополитическому значению регионов Сибири – Иркутской области. Ключевыми факторами его развития являются его выгодное транспортно-географическое положение и функции областной столицы.

---

<sup>1</sup> Бабун Р. Организация муниципального управления: учеб. пос. СПб.: Питер. С. 186.

Иркутск является крупнейшим городом, административным центром области и выполняет в отношении всего региона функции административного управления и культурно-бытового обслуживания. Муниципальное образование «Город Иркутск» получило статус городского округа в соответствии с Законом Иркутской области № 88-оз от 16.12.2004 г.

Основным документом территориального планирования иркутского городского округа является генеральный план г. Иркутска, который был утвержден решением Думы г. Иркутска от 28 июня 2007 года № 004-20-390583/7. Однако необходимо отметить, что до сих пор в генеральный план города вносятся изменения, ведется его доработка, проводятся публичные слушания в разных частях города. Изменения были необходимы из-за интенсивного развития жилищного строительства, внесения изменений в градостроительные документы, которые необходимо учитывать при дальнейшем градостроительном планировании. В частности в ходе работы над корректировкой генплана уточнялись функциональное зонирование территорий, параметры развития инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищный фонд, численность населения, размещение зеленых зон города, потребность в предприятиях сферы обслуживания, сохранение историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий и другие вопросы. Последние изменения в генплан собираются утвердить решением городской Думы Иркутска в июне 2015 года после ряда прошедших публичных слушаний.

Комплексный градостроительный анализ современного состояния Иркутска позволил выявить основные проблемы функционирования и развития города.

Одной из важнейших проблем является неэффективное использование территории. Свободных площадок под жилищно-гражданское строительство в границах города недостаточно, освоение многих из них сдерживается необходимостью проведения дорогостоящих мероприятий по инженерной подготовке и защите. В то же время значительная часть селитебной территории занята массивами низкоплотной жилой неблагоустроенной застройки. Обширные производственные зоны не упорядочены, зачастую размещаются смежно с жилой застройкой без необходимых санитарных разрывов. Много различных по размеру участков промышленно-коммунального назначения и неиспользуемых территорий располагаются в селитебной зоне, резко ухудшая качество городской среды.

Большую сложность представляет решение экологических проблем города. Наблюдается загрязнение воздушного бассейна выбросами транспорта и промышленных объектов, актуальны проблемы очистки поверхностных стоков и водоемов, санитарной очистки города (удаления бытовых и промышленных отходов). Сложная экологическая обстановка является одним из факторов роста заболеваемости населения.

К функциональным проблемам Иркутска относится отставание транспортной инфраструктуры от требований времени. Улично-дорожная сеть, как по плотности, так и по пропускной способности не соответствует резко возросшему уровню автомобилизации. К недостаткам транспортной системы относятся неудовлетворительные связи южной и северной частей города, тран-

зитные потоки транспорта, в том числе и грузового, проходящие через центр города и жилые районы.

Качество жизни горожан снижает недостаток учреждений культурно-бытового обслуживания и низкий уровень озеленения, особенно в центральной части города и в границах жилых районов.

При разработке генплана все вышеперечисленные аспекты были учтены и, следовательно, основными направлениями генерального плана Иркутска стали: реконструкция и развитие территорий жилой застройки, развитие системы общественных центров, обеспечение спортивными сооружениями, развитие системы зеленых насаждений и рекреационных территорий, планировочная организация промышленных и коммунально-складских территорий, совершенствование инженерной инфраструктуры и благоустройство территории, развитие улично-дорожной сети и городского транспорта.

В отношении реконструкции и развития жилых территорий основные задачи генплана заключаются в следующем: осуществление строительства разнообразных типов жилых домов для различных социальных групп населения, использование внутренних территориальных ресурсов селитебных территорий (реконструкция территорий, занятых ветхим фондом, устройство мансард, пристроек, выборочное уплотнение застройки), резервирование площадок для перспективного жилищного строительства на прибрежных территориях, дальнейшее развитие индивидуального жилищного строительства.

Также проектным решением было предусмотрено формирование общественных центров – одной из важнейших функциональных систем города, – включающие объекты общегородского и районного значения в каждом административном округе.

Центральная историческая часть города оставляет за собой функции главного административно-делового и общественно культурного центра, занимающего большую часть центрального района города с исторически сложившимся ядром. Пристальное внимание уделяется спортивным комплексам: предусматривается сохранение существующих и строительство плоскостных спортивных сооружений в новых жилых районах и в составе рекреационной зоны.

Основной принцип развития системы зеленых насаждений, заложенный в генплане – это формирование непрерывной системы озеленения, включающей в планировочную структуру города природный каркас территории и обеспечивающей связь городского озеленения с пригородной зоной. По прогнозам планируемый уровень озеленения территории должен будет превысить нормативную потребность в зеленых насаждениях.

Важнейшими условиями развития и обновления планировочной структуры города является реорганизация и реконструкция производственных территорий. Генеральный план предлагает упорядочение промышленно-коммунальных территорий города и повышение эффективности их использования, а именно: реорганизацию территорий существующих производственных зон, состояние которых не соответствует экологическим и градостроительным требованиям, путем полного или частичного освобождения указанных территорий для общественного и жилищного строительства, реабилитации природных объектов, озеленения терри-

тории; осуществление передислокации производственных объектов, размещение которых не соответствует экологическим, санитарно-гигиеническим и градостроительным требованиям; реконструкция и комплексное благоустройство существующих участков производственных территорий, расположенных в жилых, общественных природных и озелененных зонах, если производственное использование таких участков необходимо для обслуживания населения. В результате реорганизации производственных территорий предусматривается уменьшение площади производственных территорий города и перепрофилирование экологически опасных производств.

Стратегическими направлениями совершенствования транспортной инфраструктуры являются: разгрузка сети магистральных улиц и дорог с повышенной транспортной нагрузкой, улучшение транспортных связей отдельных районов между собой, увеличение пропускной способности магистральных улиц, построение сети магистралей, позволяющей осуществить связь по кратчайшим направлениям с высокой скоростью движения.

Решение транспортных проблем города предполагает масштабную реконструкцию улично-дорожной сети с созданием четко выраженной структуры, классифицированной по назначению и параметрам движения.

Уровень автомобилизации в г. Иркутске ежегодно увеличивается в среднем на 2 %. Предусматривается, что 85 % всех автомобилей размещается в гаражах и 15 % – на открытых стоянках. Проектом предлагается для размещения гаражей и автостоянок использование подземного пространства, строительство многоуровневых парковок в новых жилых районах многоэтажной застройки и в районах общественно-деловых зон, особенно в центральной части города. Размещение автостоянок для временного хранения автомобилей предлагается в общественно-деловых, спортивно-развлекательных, торговых и промышленных зонах, а также на привокзальных площадях.

Генплан предполагает также решение проблем инженерной инфраструктуры. В связи с высокой сейсмичностью района городу требуется резервный водозабор. В связи с этим предлагается строительство водозабора на правом берегу Иркутского водохранилища.

В настоящее время теплоснабжение города осуществляется от Ново-Иркутской ТЭЦ. Размеры дефицита тепловых мощностей показывают, что городу необходим новый теплоисточник, тем более, что оборудование на основных существующих теплоисточниках к расчетному сроку отработывает свой ресурс и потребует реконструкции с целью продления срока службы либо замены. За основной вариант развития теплоснабжения города на перспективу принят наиболее предпочтительный, с точки зрения градостроительных позиций, вариант с первоочередным теплообеспечением г. Иркутска от ТЭЦ-10 и строительством новой ТЭЦ на площадке ТЭЦ-8 до 2020 г.

Система и организация работ по санитарной очистке территории города на перспективу остается планомерно-регулярной для всех жилых и общественных зданий, независимо от степени их благоустройства. Учитывая необходимость использования вторичных ресурсов и сокращения количества отходов, преду-

считается строительство мусоросортировочного комплекса мощностью 100 тыс. т твердых бытовых отходов в год.

Существуют и неучтенные генеральным планом Иркутска проблемы, которые мы смогли выявить.

Одной из основных проблем с существующим генеральным планом является несоответствие функциональных зон территориальным зонам правил землепользования и застройки в Иркутске массового характера. По всему городу насчитывается больше четырех десятков территорий, чьи правила землепользования и застройки не соответствуют разметкам генплана (ТРК «Комсомолл», строения микрорайона Парковый по улице Седова, ЖК «Эволюция» в Иркутске-2, а также ещё около двух десятков крупных иркутских строек).

В городе, и в частности в Октябрьском округе, существует довольно много строительных площадок и отдельных уже построенных домов, которые не были предусмотрены в генплане города. И в проекте планировки, предлагаемом институтом, часть разработок не учитывалась, так как это привело бы к нарушению действующих нормативов.

Проектировщики, приступая к работе над важным документом, еще на стадии сбора исходной информации столкнулись с большим количеством проблем: землеотводы раньше производились без учета генерального плана города. В результате появились отводы, расположенные там, где по проекту должна быть скоростная магистраль. И сейчас невозможна реализация планируемых внутриквартальных проездов и сквозных пешеходных связей.

Еще одна серьезная проблема – нецелевое использование земли: рекреационные территории часто выделялись под строительство торгово-коммерческих объектов.

Также является проблемной инциденты строительства в линии водозабора, что нарушает требования Водного Кодекса и градостроительных правил.

В связи с этим, по нашему мнению, нужно провести мероприятия по улучшению качества градостроительного контроля в Иркутске, а также снижения коррумпированности строительства в региональном центре. Кроме того, необходимо осуществлять тщательный контроль за соблюдением архитектурного решения города, запрет строительства зданий и сооружений, нарушающих композицию города.

Одним из основных направлений совершенствования градостроительной ситуации в Иркутске является прекращение точечной застройки. Генпланом предлагается стратегия развития жилого сектора в двух направлениях: снос ветхого жилья и возведение на этом месте новых домов и освоение отдаленных районов города. Хочется отметить наиболее эффективный способ развития седебитных территорий – а именно создания комплексных жилых микрорайонов, обеспечения соответствия нормам озеленения в расчете на каждого иркутянина и создания благоприятной социальной инфраструктуры с обязательным учетом постоянного увеличения численности населения Иркутска.

Иркутск – город с необычной деревянной архитектурой. Другая особенность – в Иркутске деревянной архитектуры очень много. По данным администрации Иркутска, сегодня только в муниципальной собственности находятся

около 300 объектов культурного наследия, большая часть из них – в полуразрушенном состоянии. В то же время земельные участки под ветхими и полуразрушенными домами, построенными, зачастую, в XIX веке, чрезвычайно привлекательны для точечной застройки.

Чтобы отреставрировать эти объекты, по различным оценкам, необходимо порядка 15–20 млрд. рублей. В муниципальном бюджете таких средств нет, значит, к сохранению исторических объектов нужно привлекать бизнес. Обычная в таком случае практика: объект недвижимости продается с торгов, но с отягощением охранными обязательствами. К сожалению, в Иркутске нередки случаи, когда новый собственник, приобретая такой дом, вскоре пытается уничтожить памятник. Или же новый хозяин просто приспособливает помещения под свои нужды, внося изменения, несовместимые со статусом объекта.

В данный момент положение дел должно изменить ОАО «Агентство развития памятников Иркутска» (АРПИ), учрежденное мэрией города в 2012 году специально для реставрации и приспособления объектов культурного наследия к современному использованию, с привлечением средств частных инвесторов. Цель создания Агентства – реставрация, восстановление и приспособление к современному эффективному использованию деревянных памятников архитектуры<sup>1</sup>.

Агентство осуществляет поиск инвесторов и меценатов для восстановления зданий - объектов культурного наследия, в первую очередь памятников деревянного зодчества, с последующей, после проведения реставрационных работ, передачей в собственность объектов и земельных участков. Основными условиями заключения инвестиционного контракта являются: объект культурного наследия должен быть отреставрирован согласно охранным обязательствам и проектно-реставрационному заданию; инвестор оплачивает остаточную стоимость объекта культурного наследия и финансирует реставрацию объекта.

Много памятников на истории города было продано с обременением. Так они и продолжают стоять в руинах, некоторые собственники покупали дома-памятники исключительно ради земли – с прицелом, что рано или поздно здание разрушится или сгорит и его можно будет спокойно исключить из реестра объектов культурного наследия. При сотрудничестве с АРПИ инвестору не выгодно тянуть время: чем быстрее он профинансирует работы, тем быстрее получит объект в собственность<sup>2</sup>.

Иркутск входит в список исторических городов, любое строительство в историческом центре теперь будет согласовываться на федеральном уровне. В ситуации с реставрацией памятников такое согласование не требуется. В целом инвестиции в объекты культурного наследия для бизнеса сегодня очень доходны и выгодны прежде всего с экономической точки зрения.

Время – ключевая ценность для жителя современного города. Поэтому конкурентоспособность городов напрямую зависит от уровня развития транспортной инфраструктуры и транспортной системы в них. Кардинальное повы-

---

<sup>1</sup> <http://arpi38.ru>.

<sup>2</sup> <http://expert.ru/siberia/2012/24/investitsii-v-derevo>.

шение транспортной доступности и создание транспортной инфраструктуры XXI века позволяют изменить само представление о большом городе.

Наиболее эффективным подходом к транспортному планированию города сегодня признается концепция скоординированной мультимодальной транспортной системы. Эта концепция подразумевает создание такой транспортной системы, которая позволяла бы жителям города с комфортом использовать все виды транспорта: пешеходный и велосипедный (внутри жилых районов), личный автомобильный (при передвижениях в пригородах и между городами), общественный (при передвижениях в центр города).

Неавтомобильная историческая советская планировка российских городов – без коренной реконструкции не выдерживает даже существующий уровень автомобилизации. Российские города уже 10 лет пытаются превратить в города «автомобильные» (в том числе за счет строительства мощных внутригородских магистралей непрерывного движения), когда во всем мире наблюдается обратная тенденция, вкладываются значительные финансовые ресурсы, для того чтобы города превратить обратно в города «общественного транспорта» и «пешеходного масштаба».

Замещение индивидуального автотранспорта общественным транспортом позволяет повысить эффективность использования дорожной сети в два-три раза. Наиболее актуальными направлениями развития системы общественного транспорта сегодня признаются легкорельсовый транспорт («скоростной трамвай» на выделенной полосе движения), который можно было бы ввести в проект генерального плана города.

За последние годы популярность велосипедного транспорта у городских жителей России значительно возросла и выявился ряд проблем, в том числе отсутствие развитой инфраструктуры, необходимой для безопасного движения велосипедистов. В частности, из-за нехватки велосипедных дорожек и передвижения велосипедистов по автомобильным дорогам ежегодно происходят сотни ДТП с участием велосипедистов. В связи с этим нами рекомендуется включение в генплан велосипедных дорожек.

Особое внимание в генплане уделено развитию общественного транспорта, даны предложения для размещения совершенно новых для города Иркутска объектов транспортно-общественного назначения – транспортно-пересадочных узлов. Для практического решения проблемы по каждому транспортно-пересадочному узлу был проведен Международный байкальский зимний градостроительный университет<sup>1</sup>.

Озеленению территорий в генплане уделено достаточное внимание, проектные показатели значительно превышают необходимый по нормам уровень, однако кроме создания новых зеленых зон города нужно тщательно проработать мероприятия по благоустройству существующих парков (ЦПКиО, территория Лисихинского кладбища), лесных массивов.

---

<sup>1</sup> <http://irkutskmedia.ru/news/society/03.02.2015/418727/idei-sposobnie-izmenit-irkutsk-budut-iskat-uchastniki-gradostroitel'nogo-univ.html>.

В XXI веке зелёные пространства должны становиться многофункциональными. Жизнь в мегаполисах сопряжена со стрессами, люди подвержены депрессиям и проявлениям агрессии. Благам цивилизации люди обязаны мало-подвижным образом жизни. Городские парки рассматриваются как средства, позволяющие преодолевать указанные явления. Парки помогают поддерживать физическое здоровье, а также выполняют важные социальные и психологические функции.

Современные города – в частности, Иркутск – сегодня особенно остро нуждаются в новых подходах к общественным пространствам. Умелая организация публичных мест не только приглашает горожан проводить больше времени, не выезжая за пределы города, но и поддерживает на высоком уровне туристический поток. Как показывает неутешительная статистика, если общественные пространства не продуманы или скучны, туристы не стремятся снова вернуться в этот город. Необычно и комфортно организованные общественные зоны могут до неузнаваемости изменить облик города.

Сегодня существует пять видов общественных пространств, без которых не обойтись ни одному современному городу: рекреационные зеленые пространства (скверы, парки, зеленые зоны), пешеходные улицы и пешеходные зоны, набережные, комплексные проекты благоустройства, общественные зоны круглогодичного использования. Вариантов их улучшения, как правило, два: реорганизация существующих объектов или создание новых. Создание многофункциональных общественных зон практикуется пока только в крупных российских городах. Однако пример «Квартал 130», реализованного на территории Иркутска, является уникальным примером в обустройстве городского пространства в России. Такой положительный опыт нужно продолжать развивать в Иркутске. Предлагается также решить вопрос с созданием современной концертной площадки, в качестве которой сегодня выступает стадион «Труд», морально устаревший для данных целей.

Во всех крупнейших европейских городах, стоящих на реках, прибрежные зоны – это привлекательный культурно-развлекательный объект. В Иркутске уже была проделана значительная работа по благоустройству набережных в рамках генплана, но ее необходимо продолжить и внести в генплан концепцию благоустройства р. Ушаковки.

Для улучшения экологической обстановки в городе, кроме предусмотренного генпланом выноса экологически вредных предприятий за черту города и строительства мусороперерабатывающего завода, можно предложить включить в генеральный план Иркутска устройства пылеулавливающих, газо- и водоочистных установок.

Долгое время ни на уровне страны, ни на уровне муниципалитетов не существовало системного видения градостроительной политики. Однако в последние годы ситуация началась меняться. На градостроительство и качество городской среды обратили внимание федеральные власти. Тема развития городов становится одним из главных вопросов российской политики. При этом полноценного видения, как же сделать российские города комфортными, пока

нет: наша ситуация трансформации крупных социалистических городов по многим параметрам не имеет аналогов в мире.

Российские города нуждаются в трансформации. Необходимо кардинально улучшить качество городской среды, качество жизни горожан. Это может быть сделано и через транспортные проекты, и через развитие общественных пространств, и через благоустройство дворов и улиц, и через другие проекты. Причем важно, что сегодня эти проекты должны реализовываться с учетом мнения горожан, жители должны быть вовлечены в них.

Последствиями необоснованного выборочного строительства и так называемого «латания дыр» являются недостаточность мест в школьных и дошкольных учреждениях, пробки на дорогах, несбалансированное расположение жилых зон и мест приложения труда, неэффективные системы энергообеспечения или просто низкое качество среды жизни и деятельности людей.

Иркутск, показав положительный опыт строительства «Квартала 130», может успешно продолжить формирование своего облика и имиджа для привлечения инвестиций, туристов и дальнейшего развития, но для этого необходимо совместная координированная работа органов местного самоуправления и активного населения. Только в этом случае Иркутск сможет выйти на лидирующие места рейтингов городов России.

### **Список использованной литературы**

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: ФЗ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
2. О градостроительной деятельности в Иркутской области: закон Иркутской области от 23.07. 2008 г. № 59 – оз // Областная. – 2008. – 4 авг.
3. Бабун Р. Организация муниципального управления: учеб. пос./ Р. Бабун. – СПб.: Питер, 2012. – 336 с.
4. Бурмистрова С. А. Правовое значение публичных слушаний в области градостроительной деятельности / С. А. Бурмистрова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – Т. 13. – Вып. № 3. – С. 59–61.
5. Бутаева Е. М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере строительства / Е. М. Бутаева // Бизнес в законе. – 2008. – № 3 – С. 21–23.
6. Михалев Ю. А. Основы градостроительства и планировки населенных пунктов. Учеб. пос. / Ю. А. Михалев. – Красноярск, 2012. – 237 с.