

Architecture and Modern Information Technologies. 2022. №2(59). С. 69–79

АРХИТЕКТУРА ЗДАНИЙ И СООРУЖЕНИЙ

Научная статья

УДК/UDC 711.62-113(44)

DOI: 10.24412/1998-4839-2022-2-69-79

Местный градостроительный план (plan local d'urbanisme) как основа политики развития городов Франции

Татьяна Евгеньевна Киселева¹

Московский архитектурный институт (государственная академия), Москва, Россия

kiseleva@hotmail.fr

Аннотация. Статья посвящена обзору градостроительной документации местного уровня во Франции. Рассматривается структура Местного градостроительного плана, его целевая направленность, принципы градостроительного зонирования.

Ключевые слова: местный градостроительный план, градостроительство, градостроительный регламент, градостроительное зонирование, морфология застройки

Для цитирования: Киселева Т.Е. Местный градостроительный план (plan local d'urbanisme) как основа политики развития городов Франции // Architecture and Modern Information Technologies. 2022. №2(59). С. 69–79. URL:

https://marhi.ru/AMIT/2022/2kvart22/PDF/05_kiseleva.pdf DOI: 10.24412/1998-4839-2022-2-69-79

ARCHITECTURE OF BUILDINGS AND STRUCTURES

Original article

The Plan local d'urbanisme as the basis of urban policy in french cities

Tatiana E. Kiseleva

Moscow Architectural Institute (State Academy), Moscow, Russia

kiseleva@hotmail.fr

Abstract. The article is focused on the local urban documentation in France. Are reviewed the structure of the Local urban plan, its main goals as well as the principles of urban zoning.

Keywords: plan local d'urbanisme, urban planning, urban regulations, zoning, urban morphology

For citation: Kiseleva T.E. The plan local d'urbanisme as the basis of urban policy in french cities. Architecture and Modern Information Technologies, 2022, no. 2(59), pp. 69–79. Available at: https://marhi.ru/AMIT/2022/2kvart22/PDF/05_kiseleva.pdf DOI: 10.24412/1998-4839-2022-2-69-79

Местный градостроительный план (Plan local d'urbanisme) играет ключевую роль в системе французской градостроительной документации. Он представляет собой свод текстовых и графических документов, определяющих градостроительную политику на местном уровне. Статья ставит своей целью анализ структуры Местного градостроительного плана и принципов градостроительного зонирования.

¹ © Киселева Т.Е., 2022

Местный градостроительный план был введен в 2000 году в рамках Закона о солидарности и городском обновлении (Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains)², который принято считать точкой отсчета современной системы градостроительной документации Франции. Законом были определены целевые направления Местного градостроительного плана, ставшие своего рода ценностным базисом Градостроительного кодекса. Они зафиксированы в статье L121-1 в его редакциях до 2016 года и в статье L101-2 в более поздних редакциях. Приведем для начала выдержку из статьи L121-1 в редакции от 31 декабря 2015 года³:

«Схемы территориальной увязки, Местные градостроительные планы и Коммунальные карты определяют условия, позволяющие достигнуть, при уважении принципов устойчивого развития:

1. Баланса между:

- a) Территориальным обновлением, регулируемым территориальным развитием, реструктурированием урбанизированных территорий, ревитализацией городских и сельских центров;
- b) Экономным использованием природных территорий, сохранением земель сельскохозяйственного и лесного фонда и охраной природных ансамблей, сред и ландшафтов;
- c) Сохранением ценных градостроительных ансамблей и архитектурного наследия;
- d) Удовлетворением потребностей в мобильности.

1. Качества городской среды, архитектурного и ландшафтного качества, в том числе на въездах в города.

2. Разнообразия городских и сельских функций и социального смешения внутри жилой застройки (...).

3. Снижения выбросов парниковых газов, контроля энергии и производства энергии из возобновляемых источников, сохранения качества воздуха, воды, почвы (...).

В 2016 году вышеизложенный текст с некоторыми корректировками был перемещен в статью L101-2 Градостроительного кодекса⁴. Такая «смена адреса» была продиктована, прежде всего, возросшей ролью статьи: если объектом целеполагания до 2016 года являлась градостроительная документация, то в современных редакциях вышеизложенные цели применяются ко всему корпусу градостроительной деятельности: фразу «Схемы территориальной увязки, Местные градостроительные планы и Коммунальные карты определяют условия, помогающие достигнуть...» заменила более общая формулировка: «...Действия публичных властей в области градостроительства направлены на достижение следующих целей...».

Рассмотрим содержание статьи подробнее.

² Закон о солидарности и городском обновлении, 2000 // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000207538&categorieLien=id> (дата обращения: 05.07.21).

³ Градостроительный кодекс Франции, ред. 31/12/2015 // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000028810335/2015-12-31/> (дата обращения: 05.07.2021).

⁴ Градостроительный кодекс Франции, ред. 25/11/2018 // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000037666824/2018-11-25/> (дата обращения: 05.07.21).

Территориальный баланс

Пункт 1 рассматриваемой статьи вводит в оборот понятие баланса. Как видно из подпунктов, речь идет о балансе разных категорий действий, связанных с территориальными интервенциями. Некоторые из них требуют пояснения. Термины «территориальное обновление» и «территориальное развитие» соответствуют французским терминам «renouvellement urbain» и «développement urbain». Как видно из текста статьи, они оба находятся «на одной чаше весов», но разница между ними принципиальная.

Французский термин «développement urbain» принято переводить как «территориальное развитие» или «городское развитие». При этом необходимо отметить, что в данном контексте важен не столько хронологический аспект понятия (развитие во времени), сколько его географический аспект (расширение, увеличение): «территориальное развитие» здесь означает увеличение пятна освоенной/застроенной территории населенного пункта, либо освоение/застройку свободных территорий внутри него. Формулировка «регулируемое территориальное развитие» указывает на установление ограничений, связанных с осознанием ценности и дефицита земельного ресурса.

Второй термин, «renouvellement urbain», который мы здесь переведем как «территориальное обновление», охватывает весь корпус действий, связанных с трансформацией ранее освоенной территории. В послевоенной Франции термин «renouvellement urbain» имел разную смысловую наполненность в связи со спецификой государственных программ, его использующих. Более того, его дублировал однокоренной термин «rénovation urbaine», который впоследствии стал прочно ассоциирован с Национальной программой реновации и использовался как «снос с целью нового строительства» (Словарь градостроительных терминов Пьера Мерлена и Франсуазы Шоз⁵). Таким образом, сегодня термин «renouvellement urbain» выступает как собирательное понятие городского обновления, а «rénovation urbaine» как одна из его категорий.

Вернемся к тексту статьи. Как мы видим, термины «городское обновление, регулируемое территориальное развитие, реструктурирование урбанизированных территорий, ревитализация городских и сельских центров» находятся на одной чаше весов относительно «экономного использования природных территорий, сохранения земель сельскохозяйственного и лесного фонда», «сохранения ценных градостроительных ансамблей и архитектурного наследия». Баланс между этими категориями достигается за счет «определения условий» в Схемах территориальной увязки, Местных градостроительных планах и Коммунальных картах.

Какова природа этих документов, и о каких условиях идет речь? С помощью каких инструментов происходит перевод «рамочных» целевых направлений в прикладное поле градостроительных регламентов?

Структура градостроительной документации Франции

Прежде всего, рассмотрим структуру градостроительной документации Франции, схематично представленной на рисунке 1.

⁵ Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Merlin, Choay, 664.

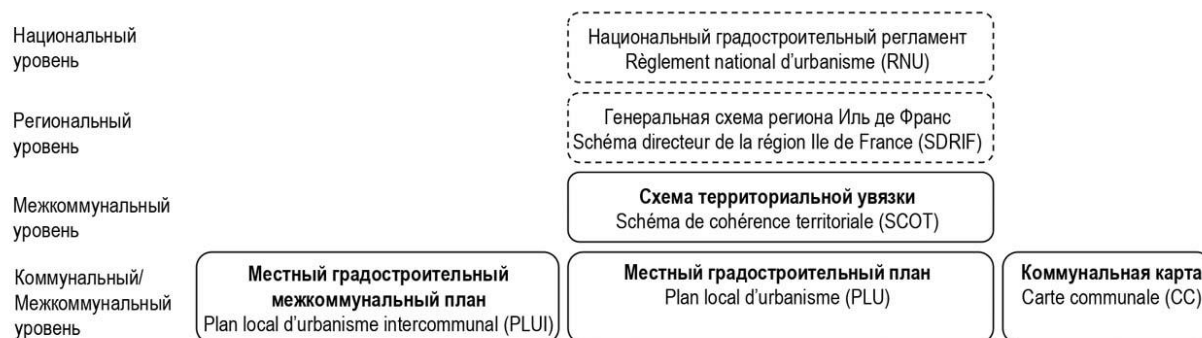


Рис. 1. Структура градостроительной регламентации во Франции

Здесь сразу же необходимо уточнить, что действие документов первых двух уровней (национального и регионального) является скорее исключением, чем правилом. В рамках Закона о децентрализации 1983 года⁶ (Закон Деферр, Loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat), градостроительные компетенции были переданы муниципалитетам. Национальный градостроительный регламент действует лишь на тех территориях, для которых в силу различных причин не была разработана документация местного уровня: он устанавливает своего рода минимальный, базовый набор ограничений. Градостроительная документация регионального уровня также является исключением: Генеральная схема действует в одном лишь регионе Иль де Франс. В остальных случаях роль рамочного документа играет Схема территориальной увязки (Schéma de cohérence territoriale, SCoT), документ территориального планирования надмуниципального уровня. Схемы территориальной увязки, как и следует из их названия, устанавливают общие, «сквозные» векторы развития для территорий нескольких коммун (рис. 2).

Спустимся на местный уровень. Объектом планирования Местного градостроительного плана является коммуна, простейшая административно-территориальная единица. Статус коммуны имеет любой вид населенного пункта во Франции. Для небольших коммун градостроительная документация разрабатывается в упрощенной форме: в них действуют Коммунальные карты (Carte communale, CC), состав которых прописан в статье L124-2 Градостроительного кодекса⁷.

Кроме Местного градостроительного плана и Коммунальных карт для ряда территорий разрабатываются Местные градостроительные межкоммунальные планы. Агломерационные процессы, коснувшиеся ареалов крупных французских городов, привели к формированию органов межкоммунального взаимодействия и передаче им полномочий по разработке градостроительной документации. В данной статье мы рассмотрим исключительно Местные градостроительные планы, которые на сегодняшний день являются наиболее распространенной формой градостроительной документации.

⁶ Закон о децентрализации, 1983 // Legifrance. - URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000320197&pageCourante=00215 (дата обращения: 05.07.21).

⁷ Градостроительный кодекс Франции, ред. 09/08/2015 // Legifrance. - URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000031104984/2015-08-09/> (дата обращения: 05.07.21).

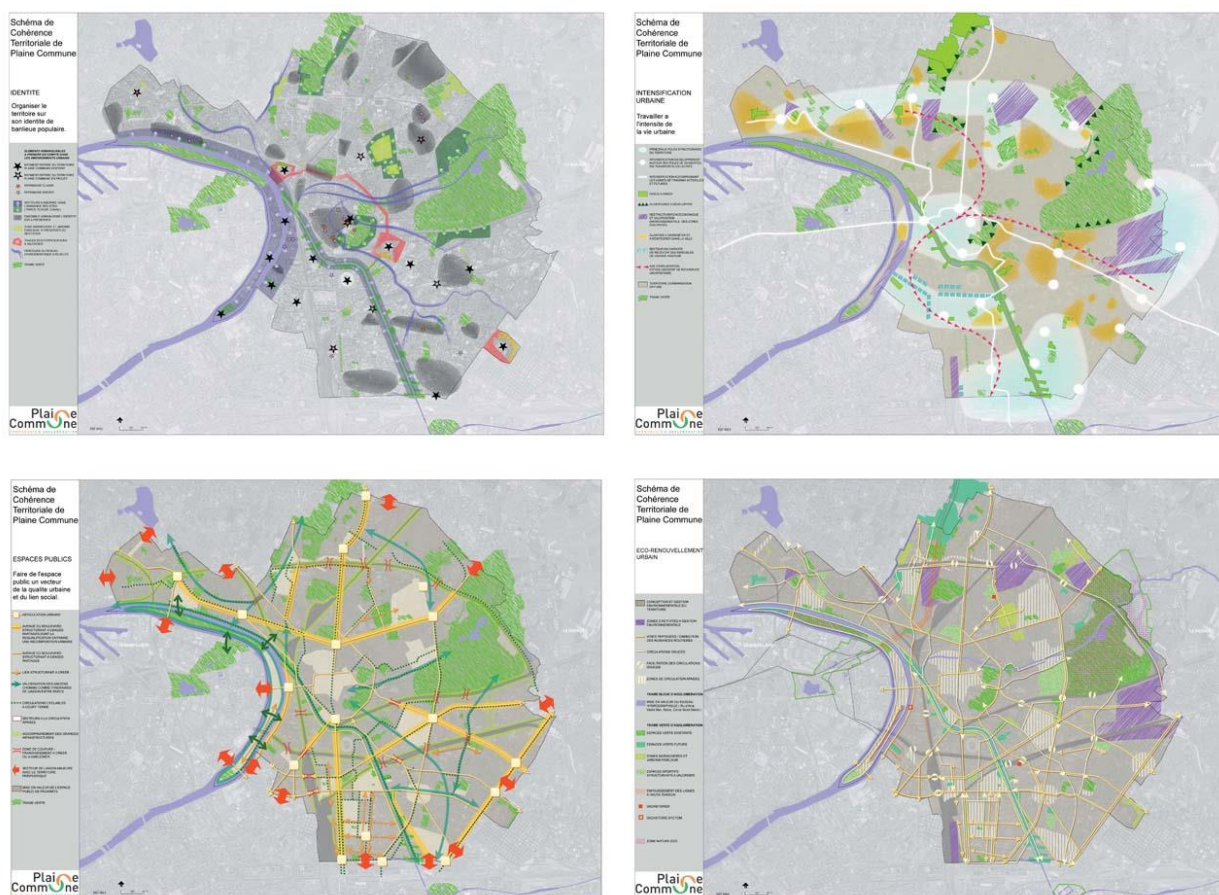


Рис. 2. Пример графического документа Схемы территориальной увязки межкоммунального объединения Plaine Commune, «Общие направления по обустройству территории»

Местный градостроительный план: единый свод документов территориального планирования и градостроительного зонирования

Местный градостроительный план – это не документ (и, тем более, не графический документ), а свод документов, текстовых и графических, определяющих градостроительную политику на местном уровне. Говоря терминами российского градостроительного законодательства, в Местном градостроительном плане содержатся как документы территориального планирования, так и документы градостроительного зонирования. Таким образом, Местный градостроительный план одновременно определяет стратегию территориального развития той или иной коммуны и предлагает инструменты для ее реализации. Создание единого свода документов датируется законом 2000 года: оно должно было помочь решить проблемы соответствия и упростить процедуру принятия решений.

Состав документации Местного градостроительного плана зафиксирован в статье L151–2 Градостроительного кодекса Франции⁸ и схематично представлен на рисунке 3.

⁸ Градостроительный кодекс Франции, ред. 29/01/2017 // Legifrance. - URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000031211149/2017-01-29/> (дата обращения: 05.07.21).

Местный градостроительный план
Plan local d'urbanisme (PLU)

- 1** Презентационный отчет
Rapport de présentation
- 2** Проект обустройства и устойчивого развития
Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- 3** Регламент
Règlement
- 4** Ориентации по обустройству и программированию
Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)
- 5** Приложения
Annexes

Рис. 3. Состав Местного градостроительного плана

Проект обустройства территории и устойчивого развития, «проект города»

Основным документом, входящим в состав Местного градостроительного плана, является Проект обустройства территории и устойчивого развития (Projet d'aménagement et de développement durable, PADD, ПАДД далее в тексте). Проводя параллели с российской градостроительной документацией, этот документ можно сопоставить с Генеральным планом: в обоих случаях речь идет об определяющих городское развитие документах территориального планирования. На этом сравнение заканчивается, так как по составу эти документы заметно разнятся.

Проект обустройства территории и устойчивого развития – это преимущественно текстовый документ долгосрочного планирования (10–20 лет), в котором прописаны цели и направления развития территории той или иной коммуны, того или иного города⁹. Приведем в пример ПАДД города Иври-сюр-Сен (Ivry-sur-Seine)¹⁰, ближайшего юго-восточного пригорода Парижа. В документе определены три основных направления развития, каждое из которых раскладывается на 3–4 задачи (рис. 4). Важно отметить, что речь идет, в первую очередь, о качественных, нежели о количественных характеристиках: ПАДД Иври ставит своими задачами «подчеркнуть ландшафт и городскую идентичность», «развить зеленый и синий каркасы», «внести динамизм в локальную жизнь кварталов».

ПРОЕКТ ОБУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ИВРИ-СЮР-СЕН	
Направления развития	Задачи
1 Гостеприимный, солидарный и доступный город	-Удержать старых и разместить новых жителей -Внести динамизм в локальную жизнь кварталов -Обеспечить объектами социальной инфраструктуры ...
2 Город, заботящийся об окружающей среде, приятный для жизни	-Развить зеленый и синий каркасы -Защитить окружающую среду, подчеркнуть ландшафт и городскую идентичность Иври
3 Новаторское развитие с четкой гражданской позицией	-Оптимизировать застройку Иври -Развить экономическую активность -Предложить альтернативные автомобилю виды транспорта ...

Рис. 4. Схематичное содержание Проекта обустройства территории и устойчивого развития г. Иври-сюр-Сен

⁹ Градостроительный кодекс Франции, ред. 13/02/2021 // Legifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211159/

¹⁰ Проект обустройства и устойчивого развития Иври-сюр-Сен, ред. 26/03/2019. URL: <https://www.ivry94.fr/1087/plu-en-vigueur-au-26-mars-2019.htm> (дата обращения: 05.07.21).

Многие из направлений развития, содержащихся в Проекте обустройства территории и устойчивого развития, перекликаются с целевыми направлениями статьи L101-2 Градостроительного кодекса, процитированной в начале текста. Они детализируют и обеспечивают территориальную привязку этих рамочных направлений. Нередко в ПАДД ставятся достаточно конкретные задачи: благоустроить ту или иную территорию, решить конкретную транспортную проблему, провести регенерацию одного из кварталов.

Проект обустройства территории и устойчивого развития не является документом прямого действия: его положения не устанавливают ограничений на использование конкретных земельных участков¹¹. Эту задачу выполняет соответствующий Проекту градостроительный регламент, состоящий из текстовой и графической частей.

Комбинированное градостроительное зонирование

Текстовый градостроительный регламент во Франции, как правило, привязан к карте зонирования. В соответствии со статьей R151-17 Градостроительного кодекса¹², территориальные зоны подразделяются на четыре категории: урбанизированные зоны- *zones U* (*zones urbaines*); зоны, предназначенные к урбанизации- *zones AU* (*zones à urbaniser*); сельскохозяйственные зоны- *zones A* (*zones agricoles*); природные и лесные зоны- *zones N* (*zones naturelles*). Каждая из категорий в свою очередь подразделяется на зоны и подзоны (рис. 5).

Категории территориальных зон	U (урбанизированные зоны)	AU (зоны, предназначенные к урбанизации)	A (сельскохозяйственные зоны)	N (природные зоны)
Территориальные зоны	UA UB UC ...	...	...	...
Подзоны	UAa UAб ...			
Специальные зоны	Зоны комплексного развития территории Охраняемые зоны ...			

Рис. 5. Структура зонирования в городах Франции

Выделение категорий территориальных зон отвечает желанию создать четкое разделение между освоенными и неосвоенными территориями, в первую очередь, в целях контроля урбанизации. Именно карта градостроительного зонирования наиболее наглядно обеспечивает «приземление» целевых направлений статьи L101-2 Градостроительного кодекса: в ряде коммун периметр урбанизированной территории (зон категории U) годами остается неизменным, а градостроительное развитие происходит за счет уплотнения существующей застройки и реструктуризации освоенных территорий. Перевод земель из одной категории территориальных зон в другую является трудоемким процессом, зачастую требующим согласования префекта региона, особенно если речь идет о выводе территорий из природных зон. Принцип компактного города, и без того стоящий в основе градостроительной политики французских городов в последние десятилетия, в 2018 году был закреплен приоритетным целевым направлением «Нулевая артифициализация природных территорий» (*Zéro artificialisation nette*) в рамках Плана о биоразнообразии.

Градостроительное зонирование во Франции носит комбинированный характер: в нем присутствуют элементы зонирования по функциональному и морфологическому признакам [5]. Монофункциональные зоны (промышленная, экономическая и т.д.), как правило,

¹¹ Портал градостроительного законодательства Франции // Gridauh. URL: https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/2-2-2_F3_MAJ_0.pdf (дата обращения: 05.07.21).

¹² Свод законов и подзаконных актов Франции // Legifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031720617 (дата обращения: 05.07.21).

выделяются по виду использования, тогда как остальные зоны внутри категории U, включая жилые, формируются в соответствии с морфологическими характеристиками застройки. Спецификой зон категории U является соседство разновременных и разнотиповых фрагментов застройки, параметры которых учитываются при разработке регламента.

Возьмем для примера фрагмент карты зонирования города Банье (Bagneux), южного пригорода Парижа (рис. 6). При сравнении карты и спутникового снимка логика зонирования становится очевидной. В зону UR включены фрагменты «павильонной» застройки («habitat pavillonnaire»): узкие земельные участки с компактными в плане жилыми домами. В свою очередь, зона UC соответствует крупным жилым ансамблям послевоенного времени. Отдельного внимания заслуживает зона UT. В этом секторе застройки выделить преобладающий морфотип не представилось возможности: речь идет о зоне смешанной застройки как в функциональном, так и в морфологическом плане.



Рис. 6. Город Банье (Bagneux), сопоставление карты градостроительного зонирования со спутниковым снимком

Рассмотрим фрагмент карты зонирования города Иври-сюр-Сен (Ivry-sur-Seine)¹³, юго-восточного пригорода Парижа (рис. 7). Эта карта, как и рассмотренная выше, демонстрирует метод комбинированного градостроительного зонирования. Зоны UA и UE выделены по функциональному признаку (UA – зона экономической активности, UE – зона общественных учреждений). Небольшие островки зоны UF относятся к фрагментам традиционной застройки предместий Парижа. Эту застройку характеризует узкая нарезка земельных участков (парцелляция), обусловленная индивидуальной собственностью на землю, расположение застройки по красной линии, сравнительно небольшая высота строений (3–5 этажей). Зона UG включает в себя крупные жилые ансамбли послевоенного времени, а зона UP относится к павильонной застройке. Отдельно выделена крупная зона UIC: она охватывает территорию проекта комплексного развития ZAC Ivry Confluences. Зоны комплексного развития выделяются в отдельные территориальные зоны не случайно: в них зачастую действуют экспериментальные градостроительные регламенты¹⁴.

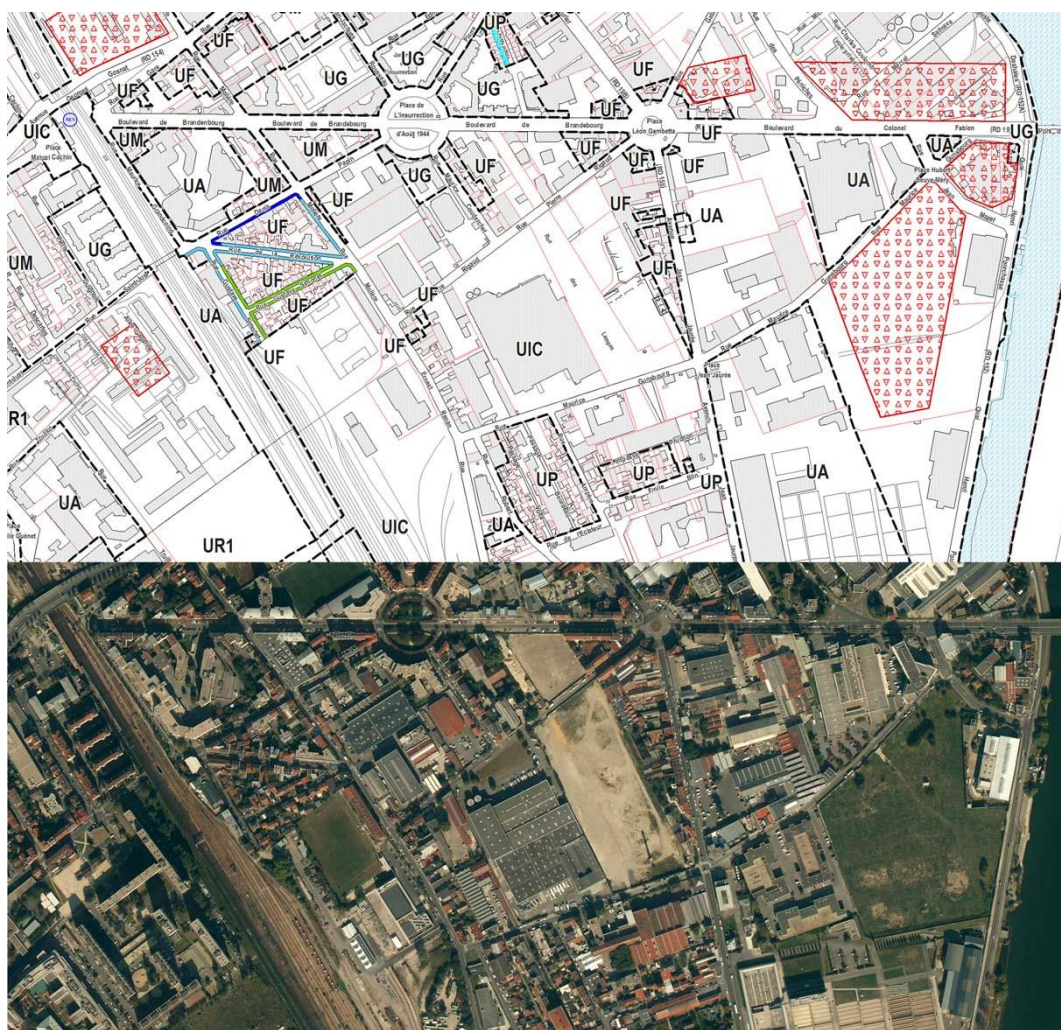


Рис. 7. Город Иври-сюр-Сен (Ivry-sur-Seine), сопоставление карты градостроительного зонирования со спутниковым снимком

¹³ Местный градостроительный план Иври-сюр-Сен. URL: <https://www.ivry94.fr/1087/plu-en-vigueur-au-26-mars-2019.htm> (дата обращения: 05.07.21).

¹⁴ Киселева Т.Е. Зоны согласованного планирования: градоустройство по-французски // Управление развитием территории, № 2016, 3, стр. 67- 70

Деление территории на зоны позволяет дифференцировать предельные показатели, устанавливаемые для расположенных в этих зонах земельных участков. Возвращаясь к статье L101-2, «сохранение ценных градостроительных ансамблей и архитектурного наследия» достигается за счет выделения территориальных зон с предельными показателями, приближенными к существующим. Такими зонами могут стать исторический центр города, либо любой фрагмент застройки, обладающий исторической, градостроительной, художественной ценностью. «Регулируемому территориальному развитию» соответствуют зоны категории AU, внутри которых параметры плотности увязываются с окружающим контекстом. «Территориальное обновление» происходит в основном внутри территориальных зон комплексного развития. Таким образом, каждая из территориальных зон может быть соотнесена с одним из пунктов статьи L101-2: на одних территориях предполагается сохранить существующую застройку, обладающую ценностью, на других – уплотнить застройку в рамках существующего морфотипа, на третьих – в корне реструктурировать застройку и использование земельных участков.

Баланс между разными категориями территориальных интервенций достигается за счет регулирования периметров тех или иных территориальных зон, мониторинга их процентного соотношения, определения границ допустимой урбанизации.

Рассмотренные выше документы иллюстрируют два основных процесса, характерных для системы градостроительной документации в целом: локализация (перевод рамочных целевых направлений, прописанных в Градостроительном кодексе, на местный уровень с учетом местной специфики) и территориализация (перевод в прикладное поле и точная территориальная привязка этих направлений). Местный градостроительный план отвечает за оба процесса, являясь, таким образом, важнейшим звеном градостроительной документации во Франции.

Список источников иллюстраций

Рис. 1, 3–5. авторские схемы.

Рис. 2. URL:

https://plainecommune.fr/fileadmin/user_upload/Portail_Plaine_Commune/LA_DOC/PROJET_D_E_TERRITOIRE/SCOT/orientations_d_amgt_2013_Conseil_17_12_2013.pdf

Рис. 6. а) URL: <https://www.bagneux92.fr/au-quotidien/urbanisme/343-plan-local-d-urbanisme>

б) URL: <https://www.google.com/maps/place/92220+Bagneux,+France/>

Рис. 7. а) URL: <https://www.ivry94.fr/1087/plu-en-vigueur-au-26-mars-2019.htm>;

б) URL: <https://www.google.com/maps/place/Ivry-sur-Seine/>

Список источников

1. Вильнер М.Я. Градорегулирование и градостроительная регламентация. Пособие. – Москва: ЦНИИП градостроительства, 1999. 89 с.
2. Высоковский А.А, Валетта У. Правовое зонирование. Опыт разработки «правил землепользования и застройки» в городах России. Москва: Русская Панорама, 1999. 199 с.
3. Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. Москва: Дело, 2009. 368 с.
4. Castex Jean, Depaule, Jean-Charles, Panerai, Philippe. Formes urbaines: de l'îlot à la barre. Ed. Parenthèses, 1997. 196 с.
5. Kropf Karl. An alternative approach to zoning in France : typology, historical character and development control // European planning studies. 1996. № 6. С. 717-737.

6. Lucan Jacques. Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités. Ed. de la Villette, 2012. 208 c.

References

1. Vilner M. *Gradoregulirovanie i gradostroitel'naja reglamentacija. Posobie*. [Land use regulations and urban rules]. Moscow, 1999, 89 p.
2. Vysokovskij A.A, Valetta U. *Pravovoe zonirowanie. Opyt razrabotki «pravil zemlepol'zovanija i zastrojki» v gorodah Rossii* [Legal zoning: experience in developing land use and development rules in Russian cities]. Moscow, 1999, 199 p.
3. Trutnev Je.K., Safarova M.D. *Gradoregulirovanie v uslovijah rynochnoj jekonomiki*. [Urban regulations in market economy conditions]. Moscow, 2009, 368 p.
4. Castex Jean, Depaule, Jean-Charles, Panerai, Philippe. *Formes urbaines: de l'ilot à la barre*. Ed. Parenthèses, 1997, 196 p.
5. Kropf Karl. An alternative approach to zoning in France: typology, historical caracter and development control. *European planning studies*, 1996, no. 6, pp. 717-737.
6. Lucan Jacques. Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités. Ed. de la Villette, 2012, 208 p.

ОБ АВТОРЕ

Киселева Татьяна Евгеньевна

Аспирант кафедры «Архитектура жилых зданий», Московский архитектурный институт (государственная академия), Москва, Россия

kiseleva@hotmail.fr

ABOUT THE AUTHOR

Kiseleva Tatiana E.

Postgraduate Student at the Department of «Architecture of Residential Buildings», Moscow Architectural Institute (State Academy), Moscow, Russia

kiseleva@hotmail.fr