

УДК 711–1, 338.49
ББК 65.04

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ Г. ЧЕЛЯБИНСКА

Е. Г. Алпацкая

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Акцентируется внимание на отмечающемся с 2010 г. в России сближении регулирования (в том числе законодательного) сфер пространственного развития, территориального и стратегического планирования в масштабах Российской Федерации в целом и г. Челябинска в частности. Проведён обзор реализованных мероприятий, связанных с созданием ключевых объектов, влияющих на инвестиционный климат Челябинска и его дальнейшее пространственное и социально-экономическое развитие. Описаны основные направления проекта Генерального плана города (2019 г.) как основного перспективного градостроительного документа и анализируются его недостатки в современных условиях.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *пространственное развитие, градостроительное развитие, Генеральный план, агломерация, территориальное планирование.*

FEATURES AND PROBLEMS OF URBAN PLANNING DEVELOPMENT OF CHELYABINSK

E.G. Alpatskaya

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article focuses on the convergence of regulation (including legislative) in the spheres of spatial development, territorial and strategic planning that has been observed since 2010 in the Russian Federation on the scale of the Russian Federation as a whole and the city of Chelyabinsk in particular. A review of the implemented activities related to the creation of key facilities affecting the investment climate of Chelyabinsk and its further spatial and socio-economic development is carried out. The main directions of the draft Master Plan of the city (2019) are described as the main promising urban planning document and its shortcomings in modern conditions are analyzed.

К e y w o r d s: *spatial development, urban development, master plan, agglomeration, territorial planning.*

В российских регионах давно обсуждаются различные варианты градостроительного и пространственного развития как внутрирегионального, так и общестранового уровня.

В основном это делается в целях укрупнения регионов РФ и через это укрупнение централизации вертикали власти, а также в целях повышения уровня социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности депрессивных городов и территорий путём их присоединения к более экономически развитым.

Тематика пространственного развития в по-

следнее время всё теснее связывается со стратегическим развитием регионов и городов, а также с повышением их инвестиционной привлекательности. Это прослеживается в появлении регионального и муниципального инвестиционных стандартов, в которых разрабатываются и аккумулируются лучшие практики регионов в сфере инвестиционного и пространственного развития [1; 2]. Наблюдается это и в законодательной сфере, когда и Градостроительный кодекс, и федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» получают

всё больше пересекающихся, практически общих понятий и сфер регулирования. При этом сам градостроительный кодекс включает понятия, связанные и со строительством, и с элементами стратегического планирования (например, комплексные программы развития коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, деятельность по комплексному развитию территорий, транспортно-пересадочный узел и т. п.¹). В Градостроительный кодекс включены главы о видах деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории и о порядке их осуществления, об архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и т. д.

Одной из популярных в обсуждении пространственного развития российских регионов является тема образования агломераций. Так, ещё в 2010 г. в своей предвыборной программе Д. А. Медведев предложил создание двадцати крупных агломераций вокруг больших городов [3]. Это означает укрупнение больших городов и появление более пятидесяти средних (малые города и мелкие населённые пункты при этом планировалось постепенно ликвидировать).

Однако тенденция сокращения численности малых городов и оттока населения из них присутствует вне зависимости от агломерационных процессов, о чём свидетельствуют некоторые исследования. Так, в России на 01.01.2014 г. насчитывалось 1 128 городов с учётом населённых пунктов Крыма и закрытых административно-территориальных образований. В них проживали около 100,5 млн чел., или 69 % населения России. За последние 25 лет 60 населённых пунктов приобрели статус города. В 801 городе России, что составляет 71 % от общего числа городов, население за последние 25 лет уменьшилось. Численность жителей четырнадцати городов сократилась более чем наполовину (если в этот список включить населённые пункты, потерявшие статус города, то 18); около 200 городов потеряли более четверти населения [4].

Идея агломерирования была подхвачена регионами как стимул к созданию разнообразных агломерационных объединений. В её адрес звучало много критики, весьма справедливой.

Данная тенденция характерна и для развития г. Челябинска. Так, в 2014 г. было подписано соглашение между главами администраций

Челябинска и близлежащих муниципальных районов о создании так называемой Челябинской агломерации, в которую бы вошли, помимо Челябинского городского округа, Красноармейский, Сосновский, Еткульский, Коркинский, Еманжелинский муниципальные районы, а также Копейский городской округ. Была разработана схема территориального планирования агломерации, а также запланирован ряд инвестиционных проектов, в частности, скоростной трамвай Челябинск—Копейск, центр международного сотрудничества, межмуниципальный детский сад, сельскохозяйственный логистический комплекс, межмуниципальный портал поставщиков по муниципальным закупкам [5; 6].

Проект по возведению Центра международного сотрудничества был запущен в реализацию только в 2018 г. Он задуман как многофункциональный, высокотехнологичный выставочный комплекс. В его состав входят:

- конгресс-холл «Большой Челябинск»;
- здания инновационного, инжинирингового и сельскохозяйственных технопарков под размещение офисов, лабораторий и экологически чистых наукоёмких производств «Синергия-Сити»;
- «Атлас-Экспо» — выставочный центр из трёх зданий-трансформеров площадью 20 тыс. м² каждое;
- «Страна городов» — малый выставочный комплекс из шести отдельно стоящих зданий по 5 тыс. м² для размещения постоянных представительств торгово-промышленной палаты и представительств компаний стран ШОС, БРИКС, ЕАЭС, консульские отделы;
- «Атлас-логистика» — продуктовый распределительный центр класса «А»;
- транспортно-логистический комплекс класса «В» на 120 тыс. паллето-мест;
- Центр таможенного сервиса и логистики, оформление выставочных грузов и товаров, предназначенных для реализации на территории России;
- гостиничный комплекс, включающий 2 гостиницы (трёх- и четырёхзвёздочную) вместимостью 600 и 200 номеров соответственно;
- центр водных развлечений «Атлас-Аква»;
- проект спортивно-развлекательного комплекса;
- «OFF ROAD» — большой пешеходный крытый мост через автомобильную магистраль с функцией торгово-развлекательного центра (такой объект задумывался ещё в 2006 г.);
- парк культуры и отдыха «Атлас-Парк» — рекреационная зона отдыха и культурно-массовых развлечений.

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019). — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения 15.10.2019).

Объём привлекаемых инвестиций в данный проект оценивается в 43,2 млрд р., а срок его реализации — 2022 г. [7]. Создание центра изначально было приурочено к саммиту ШОС-БРИКС 2020 г., который планировался в Челябинске, но проведение его основных мероприятий в августе 2019 г. было перенесено в Санкт-Петербург.

Межмуниципальный портал по закупкам существует только в виде муниципальной информационной системы в сфере закупок г. Челябинска, которая размещена на сайте Управления муниципальных закупок г. Челябинска [8].

Остальные проекты до настоящего времени так и не были реализованы. Да и те, которые осуществились (за исключением центра международного сотрудничества), непосредственно с пространственным развитием города не связаны. Скоростного трамвая до Копейска также нет. Он, вероятно, заменён на совместный проект высокоскоростной железнодорожной магистрали Челябинск—Екатеринбург «Урал», строительство которой планируется осуществить к 2024 г.

Сам проект Челябинской агломерации имеет ряд существенных недостатков. В частности, это относительно большое расстояние между центрами объединяемых районов и г. Челябинском, отсутствие стратегии развития агломерации, отсутствие планов развития транспортной сети агломерации, а также разнородность специализации некоторых входящих в её состав районов (Красноармейский, Еткульский, Сосновский муниципальные районы имеют преимущественно сельскохозяйственную специализацию). Все эти недостатки в итоге фактически оставили данный проект на бумаге.

Одна из попыток продвижения в контексте пространственного развития г. Челябинска — проект «Archchel-2020», голосование по которому было инициировано Управлением архитектуры г. Челябинска в феврале 2017 г.¹ В нём архитекторы-профессионалы предложили эскизы трёх ключевых объектов: набережной реки Миасс, уже упоминавшегося конгресс-центра и аэропорта. В онлайн-голосовании жители г. Челябинска выбрали наиболее удачные, по их мнению, архитектурные решения этих объектов. Строительство объектов запущено. Проектные работы по реконструкции челябинского аэропорта обойдутся более чем в 200 млн р. Будут построены стоянки для крупных самолётов, обновится рулëжная дорожка, построят новое здание аэровокзала и многое другое. Обновление «воздушных во-

рот» города обойдётся в общей сложности почти в 8,5 млрд р.² Аэровокзал внутренних линий будет готов к концу 2019 г., его площадь составит 16,4 тыс. м² вместо прежних 11 тыс. Работы по расширению международного терминала будут завершены к лету 2020 г. В 2023–2024 гг. планируется реализовать вторую очередь терминала внутренних линий (более 7 тыс. м²), что позволит увеличить его пропускную способность до 2 млн чел. в год (в 2018 г. пассажиропоток составил 1,8 млн чел.).

Однако все эти проекты весьма разрозненны и в целом не составляют общего видения тенденций развития г. Челябинска. Если говорить о реальном пространственно-градостроительном развитии города, то в 2019 г. в этом направлении появились положительные сдвиги. Так, в августе 2019 г. прошли публичные слушания по обсуждению Генерального плана г. Челябинска, который не менялся с 2002 г. [9].

Основной идеей нового Генерального плана является восстановление территориальной целостности города Челябинска с развитием центров отдельных районов, объединённых в общую структуру на основе центрально-городского, транспортного и природно-рекреационного каркасов [10]. В качестве приоритетов градостроительного развития выделены:

- комплексное освоение выявленного территориального потенциала;
- реорганизация и развитие транспортной инфраструктуры;
- реновация жилой застройки;
- сохранение и регенерация исторической застройки;
- редевелопмент промышленных территорий;
- развитие озеленённых территорий общего пользования.

В рамках развития городской среды предполагается²:

- формирование общественно-транспортного каркаса как комплексной общегородской структуры, объединяющей общественный, транспортный и природно-экологический каркасы;
- создание дополнительных городских подцентров, структурирование застраиваемых территорий восточной и западной зоны;
- улучшение связности районов города за счёт усиления роли меридиональных (Уфимский тракт–Свердловский тракт и Троицкий тракт–автодорога Меридиан—Свердловский

¹ Открытый международный архитектурный конкурс «Archchel2020». — URL: <https://archchel2020.ica74.com/#/vote>. (дата обращения 15.10.2019).

² Аэропорт Челябинска обновят за 8,5 млрд руб. / Челябинск онлайн. 29.09.2016. — URL: <https://74.ru/text/gorod/50956471/> (дата обращения 15.10.2019).

Распределение объектов озеленения в расчётных районах города¹

Район	Современное состояние (2018 г.)	
	Общая площадь, м ²	Средняя обеспеченность, м ² /чел.
Калининский	397 897	1,77
Курчатовский	930 075	4,16
Ленинский	469 443	2,45
Металлургический	533 233	3,86
Советский	2 157 954	15,69
Тракторозаводский	332 086	1,81
Центральный	1 1572 88	11,57
Итого	5 977 976	4,99 (средняя по городу Челябинску)

тракт) и широтных транспортных направлений (ул. Северный Луч — Бродокалмакский тракт, ул. Худякова — Копейское шоссе) и включения в градостроительное освоение экстенсивно используемых территорий;

– создание связанной системы общественных пространств с включением природно-рекреационной оси — реки Миасс, «зелёных ядер» и лесопарковой пойменной зелёной зоны вокруг водоёмов (оз. Первое, Смолино, Синеглазово и Шершнёвское водохранилище).

В направлении реорганизации и развития транспортной и инженерной инфраструктуры намечено строительство новых улиц и дорог, которые улучшат транспортную доступность районов Першино и Новосинеглазово, подхватывая мелкие элементы жилой застройки и создавая единую транспортную сеть; строительство западного обхода г. Челябинска; развитие системы общественного транспорта; формирование транспортно-логистических узлов (в том числе регионального значения — «Шагол», «Новоградский», «Курганский тракт», «Машиностроитель» и «Фёдоровка»); создание транспортно-логистических центров.

Однако при всей актуальности и привлекательности проекта, он имеет ряд недостатков:

1. Данные о социально-экономическом развитии Челябинска, используемые в проекте, на сегодняшний день устарели (2017 г.). В частности, в проекте не фигурирует отсутствие роста численности постоянного населения г. Челябинска, имеющее место по итогам 2018 г. Ещё в 2012 г. статистика рождаемости нашего города

говорила о 18 рождённых на 1 000 населения, из которых 6 — у мигрантов, то есть временно проживающих людей. Сейчас наблюдается отток мигрантов, однако доля рождённых у временно проживающего населения остаётся прежней в силу различий демографического поведения. Этот факт свидетельствует о нестабильности факторов прироста населения города, что подтверждает сегодняшняя цифра почти нулевого общего прироста: по г. Челябинску за 2018 г. он составил 1,7 тыс. чел. [11]. Это делает пространственное развитие города в части планирования перспективной численности населения и жилой застройки неустойчивым.

2. Недостаточное увеличение степени озеленённости города в целом, особенно по районам с низкой озеленённостью. В материалах по обоснованию проекта Генерального плана (ч. 1) указывается, что в соответствии с СП 42.13330.2011 «СНиП 2.07.01–89*». Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» норматив обеспеченности озеленёнными территориями общего пользования на 1 жителя составляет 16 м², а в городе Челябинске площадь озеленённых территорий общего пользования в среднем около 5 м²/чел. (таблица), т. е. менее 50 % от норматива.

В мероприятиях по реализации Генплана планируется увеличение озеленённости до 6,3 м²/чел., что недостаточно. Причём степень озеленённости неравномерная по районам города: самая низкая озеленённость даже после реализации мероприятий Генплана в расчёте на одного жителя наблюдается в Советском и Ленинском районах² [16].

¹ Материалы по обоснованию. Кн. 1. Анализ социально-экономического положения. Проект генерального плана города Челябинска 2019 года // Комитет градостроительства и архитектуры города Челябинска. — URL: http://www.arch74.ru/files/cityplun_new/Materials%20по%20обоснов%20кн1.docx. (дата обращения 15.10.2019).

² Материалы по обоснованию. Кн.4. Территориальный анализ природных условий и экологического состояния. Охрана окружающей среды. Инженерная защита территории. Современное состояние и развитие инженерной инфраструктуры в области санитарной очистки. Проект генерального плана города Челябинска.

3. Отсутствие связи территориального и стратегического планирования г. Челябинска. Актуальной стратегии города по-прежнему нет, несмотря на планы по созданию агломерации, хотя современные тенденции стратегического планирования и планирования территориального

ска 2019 года. // Комитет градостроительства и архитектуры города Челябинска. — URL: http://www.arch74.ru/files/cityplan_new/Materials%20po%20obosnov%20kn1.docx. (дата обращения 15.10.2019).

развития (то есть территориального планирования) свидетельствуют о тесной взаимосвязи между этими направлениями регулирования регионального развития.

Таким образом, тенденции градостроительного и пространственного развития г. Челябинска весьма неустойчивы, что делает доработку Генерального плана города и его актуализацию в современных условиях весьма необходимой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Региональный инвестиционный стандарт // Агентство стратегических инициатив. — URL: <https://asi.ru/investclimate/standard/> (дата обращения 15.10.2019).

2. Бегунова, О. В. «Муниципальный стандарт» как инструмент повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования / О. В. Бегунова // Муниципалитет: экономика и управление. — URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2014/01/7/> (дата обращения 15.10.2019).

3. Ульянова, Ж. По программе Медведева россияне уйдут из провинции в агломерации / Ж. Ульянова // Труд. — 2010. — 16 нояб. — URL: http://www.trud.ru/article/16-11-2010/254125_po_programme_medvedeva_rossijane_ujdut_iz_provintsii_v_aglomeratsii.html. (дата обращения 15.10.2019).

4. Волкова, О. Исследование РБК: как вымирают российские города / О. Волкова, А. Соколов, И. Терентьев // РусбизнесКонсалтинг. — URL: <https://www.rbc.ru/society/22/01/2015/54c0fc9a7947a8f1dc4a7f>. (дата обращения 15.10.2019).

5. Михайлов, И. В. Челябинская агломерация как проект социально-экономического развития территории / И. В. Михайлов // Министерство экономического развития РФ : офиц. сайт. — URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/1ed34b3a-96b1-427e-a413-0416683b9b97/ОП_4_Михайлов_ИВ.pdf. (дата обращения 15.10.2019).

6. Об утверждении (ратификации) Соглашения о создании Челябинской агломерации // Челябинская городская Дума : офиц. сайт. — URL: <http://www.chelduma.ru/npa/ob-utverzhdenii-ratifikacii-soglasheniya-osozdani-chemyabinskoj-aglomeracii>. (дата обращения 15.10.2019).

7. Центр международного сотрудничества «Атлас» // Агентство инвестиционного развития города Челябинска. — URL: <https://air174.ru/investment-projects/center-for-international-cooperation-atlas.html>. (дата обращения 15.10.2019).

8. Муниципальная информационная система в сфере закупок г. Челябинска // Управление муниципальных закупок г. Челябинска : офиц. сайт. — URL: <http://zakaz.cheladm.ru/PurchaseList.aspx>. (дата обращения 15.10.2019).

9. Генеральный план города Челябинска. Комитет градостроительства и архитектуры города Челябинска. — URL: <http://www.arch74.ru/documents/cityplan/> (дата обращения 15.10.2019)

10. Проект генерального плана города Челябинска 2019 года. Комитет градостроительства и архитектуры города Челябинска. — URL: http://www.arch74.ru/documents/cityplan_new/. (дата обращения 15.10.2019)

11. Муниципальные образования Челябинской области : стат. бюлл. Ч. 1 // Чебаркульский муниципальный район : офиц. сайт. — URL: <http://ch-adm.ru/statinfo/munitsipalnye-obrazovaniya-chemyabinskoj-oblasti-osnovnyesotsialno-ekonomicheskie-pokaza-7>. (дата обращения 15.10.2019).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Алпацкая Елена Геннадьевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, г. Челябинск, Россия. selena90@yandex.ru.

REFERENCES

1. *Regional'nyj investicionnyj standart* [Regional investment standard]. *Agentstvo strategicheskikh iniciativ* [Agency of strategic]. Available at: <https://asi.ru/investclimate/standard/>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).

2. Begunova O.V. «Municipal'nyj standart» kak instrument povysheniya investicionnoj privlekatel'nosti municipal'nogo obrazovaniya ["Municipal standard" as a tool to increase the investment attractiveness of a municipality]. *Municipalitet: ekonomika i upravlenie* [Municipality: economy and management]. Available at: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2014/01/7/>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).

3. Ul'yanova Zh. Po programme Medvedeva rossiyane ujdut iz provincii v aglomeracii [According to Medvedev's program, Russians will leave the province in the agglomeration]. *Trud* [Socio-political newspaper «Trud»]. 16.11.2010. Available at: http://www.trud.ru/article/16-11-2010/254125_po_programme_medvedeva_rossijane_ujdut_iz_provintsii_v_aglomeratsii.html, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
4. Volkova O., Sokolov A., Terent'ev I. *Issledovanie RBK: kak vymirayut rossijskie goroda* [RBC Research: how Russian cities are dying out]. *RusbiznesKonsalting* [Rusbusinessconsulting]. Available at: <https://www.rbc.ru/society/22/01/2015/54c0fc9a7947a8f1dc4a7f>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
5. Mihajlov I. V. Chelyabinskaya aglomeraciya kak proekt social'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii [Chelyabinsk agglomeration as a project of social and economic development of the territory]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya RF* [Ministry of economic development of the Russian Federation. Official site]. *Oficial'nyj sajt*. Available at: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/1ed34b3a-96b1-427e-a413-0416683b9b97/OP_4_Mihajlov_IV.pdf, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
6. Ob utverzhdenii (ratifikacii) Soglasheniya o sozdanii Chelyabinskoy aglomeracii [About the approval (ratification) of the Agreement on creation of Chelyabinsk agglomeration]. *Chelyabinskaya gorodskaya Duma. Oficial'nyj sajt* [Chelyabinsk city Duma. Official site]. Available at: <http://www.chelduma.ru/npa/ob-utverzhdenii-ratifikacii-soglasheniya-o-sozdanii-chelyabinskoy-aglomeracii>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
7. Centr mezhdunarodnogo sotrudnichestva «Atlas» [Center for international cooperation «Atlas»]. *Agentstvo investicionnogo razvitiya goroda Chelyabinska* [Agency for investment development of the city of Chelyabinsk]. Available at: <https://air174.ru/investment-projects/center-for-international-cooperation-atlas.html>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
8. Munitsipal'naya informacionnaya sistema v sfere zakupok g.Chelyabinska [Municipal information system in the field of procurement of Chelyabinsk]. *Upravlenie municipal'nyh zakupok g.Chelyabinska. Oficial'nyj sajt* [Department of municipal procurement of Chelyabinsk. Official website]. Available at: <http://zakaz.cheladm.ru/PurchaseList.aspx>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
9. *General'nyj plan goroda Chelyabinska. Komitet gradostroitel'stva i arhitektury goroda Chelyabinska* [General plan of the city of Chelyabinsk. Committee of urban planning and architecture of the city of Chelyabinsk]. Available at: <http://www.arch74.ru/documents/cityplan/> General'nyj plan goroda Chelyabinska. Komitet gradostroitel'stva i arhitektury goroda Chelyabinska. Available at: <http://www.arch74.ru/documents/cityplan/>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
10. *Proekt general'nogo plana goroda Chelyabinska 2019 goda. Komitet gradostroitel'stva i arhitektury goroda Chelyabinska* [Draft General plan of the city of Chelyabinsk 2019. Komitet urban planning and architecture of the city of Chelyabinsk]. Available at: http://www.arch74.ru/documents/cityplan_new/, accessed 15.10.2019. (In Russ.).
11. Municipal'nye obrazovaniya Chelyabinskoy oblasti. Statisticheskij byulleten' [Municipalities of Chelyabinsk region. Statistical]. *Chebarkul'skij municipal'nyj rajon. Oficial'nyj sajt* [Chebarkul municipal district. Official site]. Available at: <http://ch-adm.ru/statinfo/munitsipalnye-obrazovaniya-chelyabinskoi-oblasti-osnovnye-sotsialno-ekonomicheskie-pokaza-7>, accessed 15.10.2019. (In Russ.).