Предложение за нова структура на Общия устройствен план на Столична община

Съставено от Любо Георгиев, директор на ОП „Софпроект-ОГП“ през март 2020

Увод

След приключването на Визия за София (и в очакване на нейното приемане от Столичния общински съвет) и като продължение на процеса, започнат със съставянето на Визията, екипът на Софпроект започна да работи по следващата своя основна задача – подготовката на изменението на Общия устройствен план (ОУП) на Столична община (СО).

Визия за София дава посоката, в която искаме да развиваме София и региона около града, а ОУП е най-силният градоустройствен инструмент, чрез който можем да постигнем това. Визията задава 5 приоритета и 24 цели, които определят в различна степен посоката, в която трябва да бъде изменен ОУП. Приоритетите, целите, стъпките към тях и предложенията за мерки са видими на страницата на Визия за София.

Подготовка

През 2019-та извършихме част от подготвителната работа за изменението на ОУП. В периода ноември 2018 – декември 2019 година организирахме в сътрудничество с други експертни организации поредица от прояви, чиято цел беше да бъдат обобщени мнения, идеи и предложения по темата за предстоящата промяна на плана на София. Проведени бяха над 30 срещи с участието на близо 120 експерти в областта на устройственото планиране: урбанисти, архитекти, юристи, инженери, ландшафтни архитекти, представители на браншови организации и други. В различни етапи на подготовката и реализацията на експертните срещи се включиха Съюзът на урбанистите, Съюзът на архитектите и Лаборатория за градско развитие. Процесът стартира в края на 2018 година, когато съ-организирахме срещи с експерти, активисти, представители на общинска администрация и бизнеса. В тях участниците споделиха мнението си по три основни теми: “Какво е ОУП и как го създаваме?”, “Как прилагаме ОУП?”, “Как усъвършенстваме ОУП?”.

Първото публично събитие, което постави темата за изменението на ОУП пред широката публика беше форумът „Планът на София: Форум за изменението на Общия устройствен план“. На 17-ти януари 2019 година близо 300 експерти и граждани се събраха в "София Тех Парк", за да дискутират:

- кои са силните и слабите страни на действащия ОУП на София
- какви трябва да са същността и съдържанието на ОУП и как той да бъде по-достъпен, прозрачен и ясен
- как се постига публично-частен консенсус и как се защитава общественият интерес
- как да се управлява процесът по създаване, мониторинг, прилагане и изменение на ОУП
- защо са важни данните и защо е важно да планираме на базата на данни
- каква е законовата рамка и има ли нужда от промени в нея

Следващият етап от процеса беше събирането на експертни мнения от браншовите организации и общинската администрация. През март и април 2019 година бяха проведени консултации с представители на Съюза на урбанистите в България, Съюза на архитектите в България, Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, Камарата на архитектите, Съюза на ландшафтните архитекти, Камарата на строителите в България, Камарата на геодезистите в България, Камарата на инженерите по геодезия, Националната асоциация на

строителните предприемачи, както и представители на Направление "Архитектура и градоустройство". Обсъдени бяха следните въпроси:

- разбирането за ОУП като елемент от обществените отношения, свързани с устройство на територията
- функционирането на ОУП като интерактивен елемент от системата, свързана с устройство на територията
- ролята, която всяка една от тези организации би желала да има в предстоящия процес по изменение на ОУП

Обобщение на тези срещи е достъпно тук.

През май и юни 2019 г. бяха организирани разговори с експерти, работили по действащия ОУП на София, които споделиха своя опит в разработването на плана.

Последният етап от процеса задълбочи експертните разговори в пет теми, които се очертаха като приоритетни пред бъдещото изменение на ОУП: „Зелена система", „Обитаване и жилищен фонд", „Мобилност", „Инженерна-техническа инфраструктура" и „Териториален обхват на функционалните зони и устройствени параметри".
Обобщение на тематичните дискусии е достъпно тук.

Всички проведени и описани срещи целяха събирането на мнения от експерти. Предварително бяхме наясно, че събраните мнения ще са различни, дори разнопосочни. Обобщенията, които сме направили не дават оценка на изказаните твърдения. Те представят позицията, единствено на експертите, които са участвали в проведените групови дискусии и индивидуални интервюта. Това не са мнения, изразени от Софпроект и Столична община. Целта на обобщенията е да ни дадат представа за разбирането и нагласите относно ОУП, прилагането на плана и различните негови части. Обобщението позволява да бъдат представени и съпоставени изказаните различни позиции, независимо от тяхната фрагментарност и противоречивост. Представените твърдения нямат количествено измерение.

Получените мнения в описания процес ще ни помогнат във формирането на заданието за изменение на ОУП. Основна задача на Софпроект за 2020 г. е да завършим заданието за изменението на ОУП.

Нова структура на ОУП? Защо?

ОУП е териториален план. Неговата основна цел е да подреди територията и директно свързаните с нея ресурси и да планира тяхното устойчиво използване или създаване във времето. Не всички фактори, които влияят на процесите и дейностите в една територия, са предмет на ОУП. За тази цел съществуват различни секторни планове и стратегии. ОУП не бива да въплъщава целия стратегически арсенал на една община, а трябва да е интегрална част от добре координирана система за стратегическо и пространствено планиране.

В момента ОУП на СО е организиран в девет системи:

1. Обитаване и жилищен фонд,
2. Труд,
3. Центрова система,
4. Зелена система,
5. Отдих,
6. Културно-историческо наследство,
7. Транспортна инфраструктура,
8. Инженерна инфраструктура,
9. Комунално стопанство.

Част от тези системи засягат почти изцяло само сферата на физическата инфраструктура (Зелена система, Културно-историческо наследство, Транспортна

инфраструктура, Инженерна инфраструктура и Комунално стопанство). Други отразяват вид дейност, извършвана в пространството (Труд и Отдих). А трети са комбинация от физическата инфраструктура и дейност (Обитаване и жилищен фонд, и Центрова система). Структурата и съответно съдържанието на действащия ОУП разглеждат както физически елементи или характеристики на пространството, така и дейности (функции), които се извършват в пространството.

ОУП е териториален план. Структурата на ОУП е необходимо да бъде организирана така, че да отразява териториалния характер на плана. Тоест ОУП трябва да третира (анализира, дава предписания, определя, формулира политики, предлага начини за реализация) **единствено и само физическите условия** на средата. Тези условия имат характер на сравнително бавно променящи се елементи, често обвързани с публични инвестиции. Физическите условия на пространството имат стимулиращ или възпиращ ефект върху осъществяването на различни дейности в пространството. Тези дейности сами по себе си се разглеждат в различни стратегии и програми. Както бе споменато по-горе, ОУП не трябва и не може да въплъщава целия стратегически арсенал на една община, а следва да бъде интегрална част от добре координирана система за стратегическо и пространствено планиране. Общината трябва постоянно да изследва дейностите, които се извършват на нейна територия, за да прави изводи за ефективността и ползите от физическите условия, които се създават. Развитието на дейностите на една територия е лакмус за качествата на физическата среда, която бива изграждана на тази територия.

ОУП следва да дава предписания единствено за физически измеримите елементи на средата, които имат траен отпечатък върху територията и са фактор за нейното състояние и/или функциониране. Елементите на ОУП влияят както на функциите, които се осъществяват в пространството, така и един на друг. Елементи с еднородна функционалност и начин на стопанисване могат да бъдат групирани в системи.

Становище за правната рамка

Твърдението от предишния абзац е в синхрон със съществуващата правна рамка.

Поискахме становище по въпроса от две юридически кантори: адвокатско дружество „Бакалова и Дамянов" и адвокатска кантора „Ангелова – Белчева". Становищата и на двете кантори бяха, че е в правото на всеки възложител (в този случай на Столична община) да определи параметрите на заданието за ОУП, сред които попада и структурата на плана. В повече детайл влязоха от адвокатска кантора „Ангелова – Белчева", от които получихме следните обосновки:

Специфичните правила и нормативи за устройството и застрояването на територията на Столичната община се определят от Закона за устройството и застрояването на Столична община (ЗУЗСО). ЗУЗСО не регламентира структурата на ОУП с неговите девет системи и тяхното наименование - Обитаване и жилищен фонд, Труд, Центрова система, Зелена система, Отдих, Културно-историческо наследство, Транспортна инфраструктура, Инженерна инфраструктура и Комунално стопанство. Основните понятия, въведени от ЗУЗСО, които са свързани със структурата на ОУП са разграничени по следния начин:
1/ Окологрaдски район - градски район - централна градска част;
2/ Зелена система;
3/ Техническа инфраструктура;
4/ Устройствена категория: територии, зони и самостоятелни терени с определени правила и нормативи за устройство и застрояване.
В ЗУЗСО като „система" и с такова понятие се регламентира единствено „Зелената система".

Изисквания за съдържанието и структурата на текстовата и графичната част на ОУП не са предвидени със ЗУЗСО. Съгласно § 9 от ПЗР на ЗУЗСО за неуредените с него въпроси, свързани с устройството и застрояването на територията на Столичната община, се прилагат разпоредбите на Закона за устройство на територията. Материята за обема и съдържанието, процедурите по изработване, одобряване и изменение на общи устройствени планове на територията на цялата държава е уредена в Глава VI, раздел II, глава VII, раздели I, III и IV на ЗУТ. Конкретната регламентация и изисквания за обема и съдържанието на устройствените планове се съдържа в подзаконовия акт: Наредба № 8 от 14.06.2001 г., издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Съгласно чл.24, ал. 1 във вр. с чл. 23, ал. 3 на Наредбата са изброени задължителните графични материали, които трябва да се изработват:

1. опорен план;
2. варианти за териториално развитие през прогнозния период и след него;
3. общ устройствен план;
4. схема на инженерно-геоложките и хидроложките условия;
5. схема на водоснабдяването и канализацията;
6. схема на електроснабдяването;
7. схема на топлоснабдяването и газоснабдяването;
8. схема на електронните съобщителни мрежи и съоръжения;
9. схема на зелената система;
10. план-схема на комуникационно-транспортната система.

Съгласно чл.24, ал. 1 във вр. с чл. 23, ал. 4 на Наредба №8/2001 г. към ОУП се разработват и допълнителни графични материали, които нямат задължителен характер. Те се определят в заданието или по преценка на изпълнителя.

Предвид горното не е налице нормативна пречка в етапа на създаване на заданието за изработване на изменение на ОУП да се предвиди ново структуриране на функционалните системи с оглед на поставените цели и насоки за устройствено развитие. Видът и броят на функционалните системи, както и тяхното съдържание, не са нормативно определени, а са предмет на експертно разработване и въпрос на конкретна политика на Столична община.

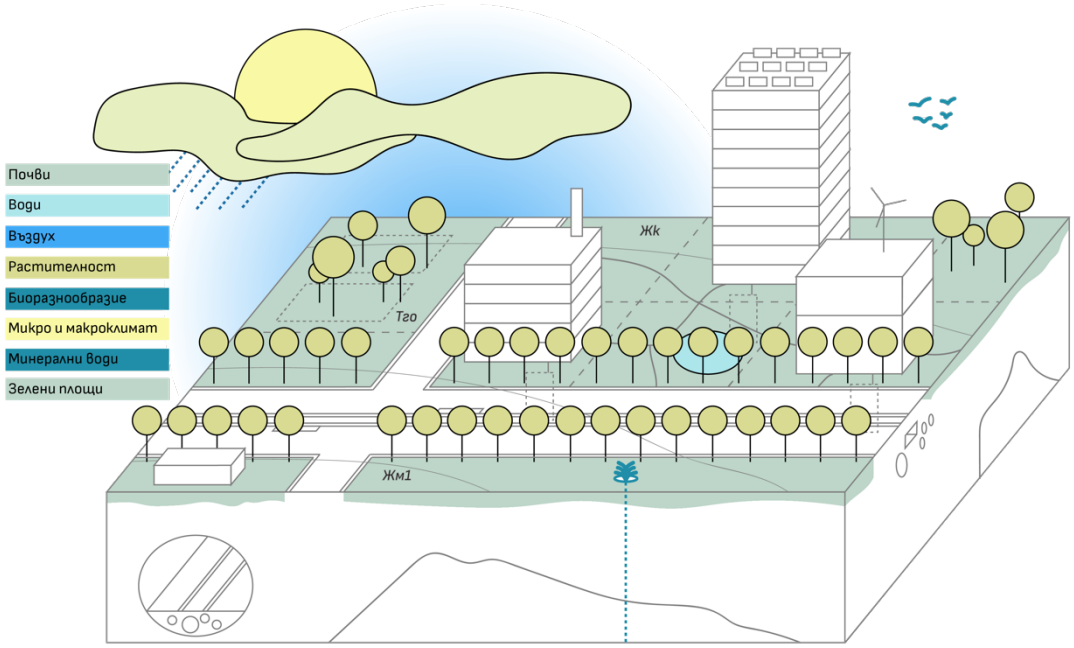
При подготовката на становището си адвокатска кантора „Ангелова – Белчева" са направили преглед на общите устройствени планове на Варна, Бургас и Пловдив. В тези общи устройствени планове структурирането на функционалните системи за развитие е най-различно, което потвърждава извода, че това е въпрос на експертно и управленско решение.

Описание на предложението

Предложението ни е ОУП да дава предписания единствено за физически измеримите елементи на средата, които имат траен отпечатък върху територията и са фактор за нейното състояние и/или функциониране. Осъзнаваме, че елементите на ОУП влияят както на функциите, които се осъществяват в пространството, така и един на друг. Връзките и техните качества са предмет на определяне при съставянето на самия план. Елементи с еднородна функционалност и начин на стопанисване предлагаме да бъдат групирани в системи.

Групирали сме елементите в пет системи: Екосистеми; Инженерни мрежи и съоръжения; Сгради; Земна основа; Транспортни мрежи и съоръжения. Следва описание на всяка една от тези системи: съставните ѝ елементи и примери.

01-Система ЕКОСИСТЕМИ



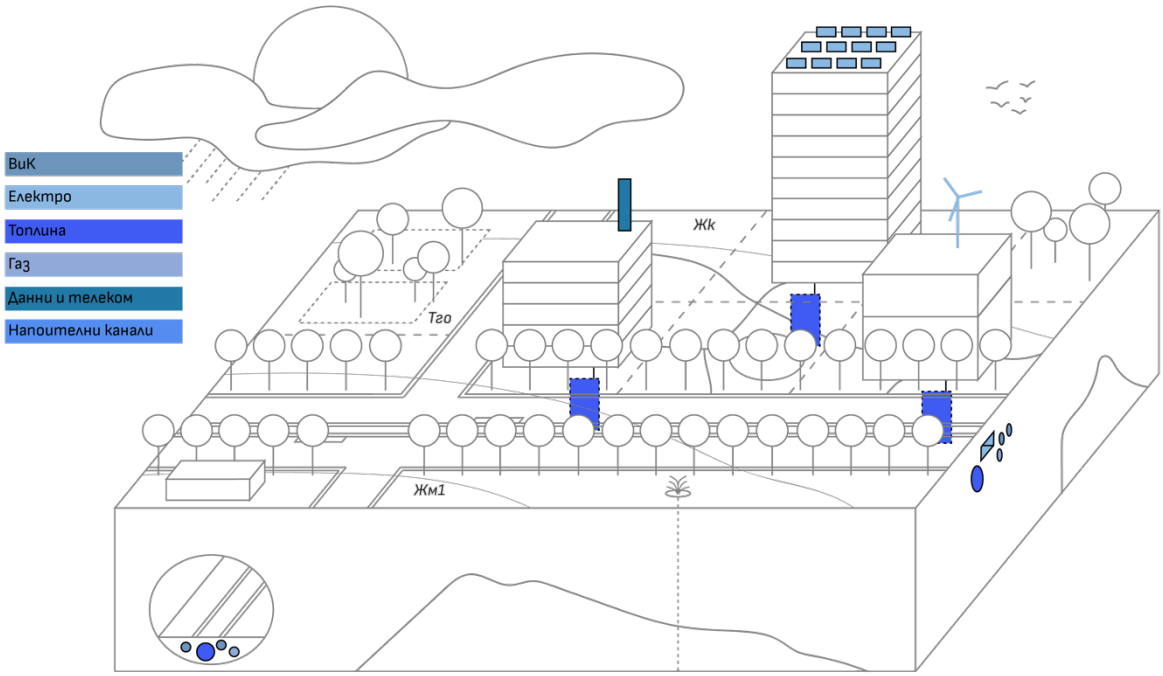
Елементи на тази система:

1. Биоразнообразие
2. Води (повърхностни и подземни водни обекти)
3. Въздух
4. Дълготрайна растителност
5. Зелени площи
6. Макроклимат
7. Микроклимат
8. Минерални води
9. Почви

Примери за типове информация, попадащи в тази система:

- Дървесни масиви
- Зелени площи
- Входове на паркове и градини
- Топлинни острови
- Източници на минерална вода
- Повърхностни и подземни водни обекти
- Инвентаризация на биологичното разнообразие
- и други.

02-Система ИНЖЕНЕРНИ МРЕЖИ И СЪОРЪЖЕНИЯ



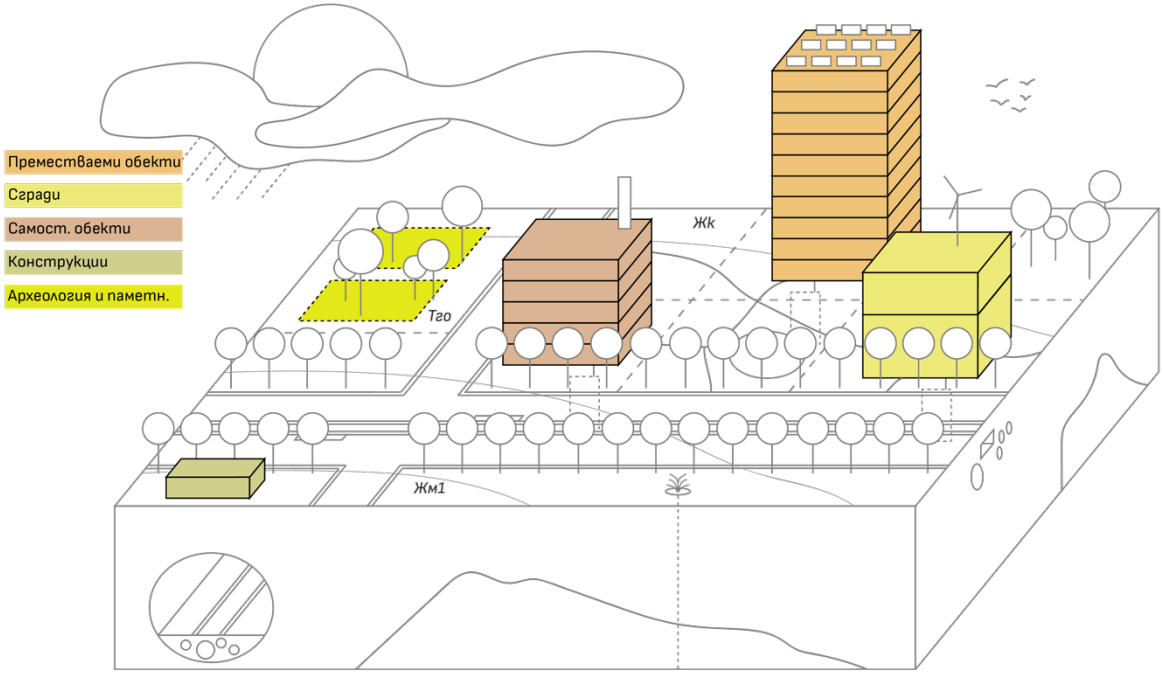
Елементи на тази система:

1. ВиК съоръжения за добив, пренос и третиране на води и сензори към тях
2. Въздушни коридори
3. Газопреносна мрежа и съоръжения
4. Електрическа мрежа и съоръжения за производство на енергия, сензори
5. Напоителни канали
6. Съоръжения и сензори за събиране и пренос на данни (вкл. телекомуникации)
7. Топлопреносна мрежа и съоръжения за производство на топлина, сензори

Примери за типове информация, попадащи в тази система:

- Топлопроводи
- Водопроводи
- Канали
- Помпени станции
- Газопроводи
- Въздушни електропроводи високо напрежение
- Подстанции на електрическата мрежа
- и други

03-Система СГРАДИ



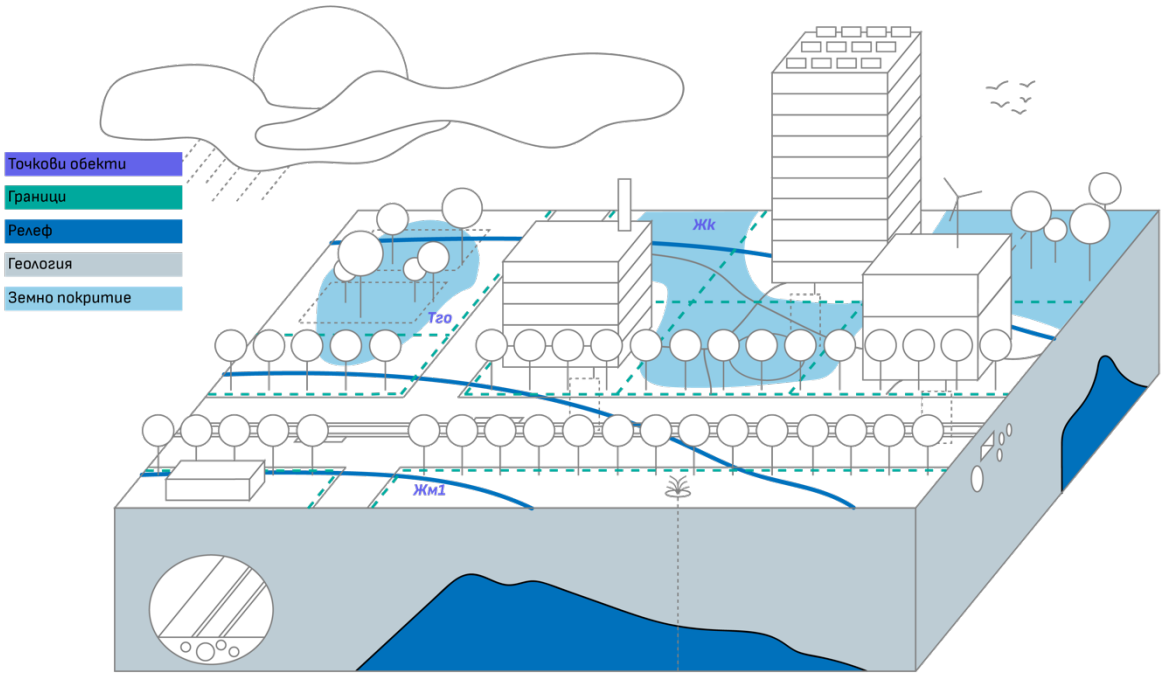
Елементи на тази система:

1. Археология и паметници (статуи, бюст-паметници, монументални пластики)
2. Конструкции (площадки, инсталации, съоръжения и др.)
3. Преместваеми обекти
4. Самостоятелни обекти
5. Сгради

Примери за типове информация, попадащи в тази система:

- Самостоятелни обекти в сгради
- Детски градини
- Училища
- Спортни площадки
- Детски площадки
- Жилищни сгради
- Обществени сгради
- Археологически недвижими културни ценности
- Паметници на монументалното и декоративно изкуство
- и други.

04-Система ЗЕМНА ОСНОВА



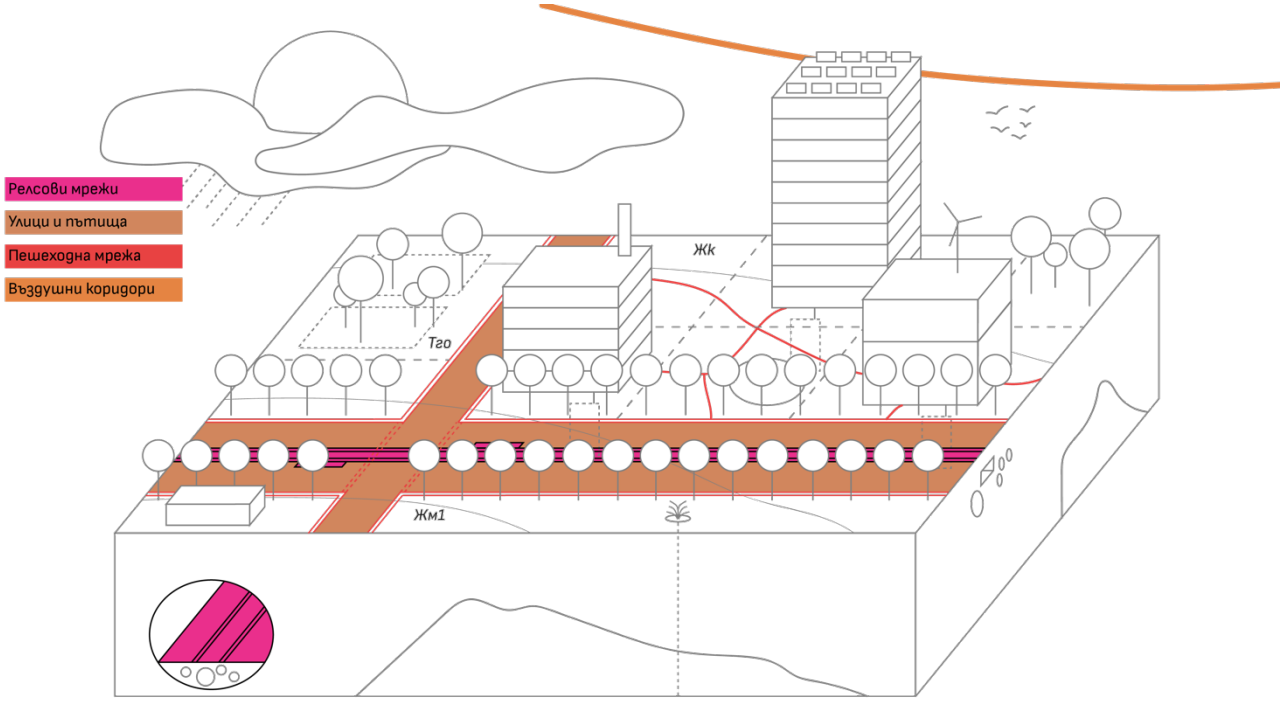
Елементи на тази система:

1. Геология
2. Граници (имотни, устройствени, административни, регулационни, други)
3. Земно покритие (НТП, CORINE Land Cover)
4. Релеф
5. Точки (адреси, коти, надписи, др.)

Примери за типове информация, попадащи в тази система:

- Поземлени имоти (граници на поземлените имоти)
- Хоризонтали
- Административни, устройствени и др. граници
- Геокодирани адреси
- Зони на груповите недвижими културни ценности
- Транспортни райони
- Пощенски райони
- Регулационни граници
- Предназначение на УПИ
- Сервитути

05-Система ТРАНСПОРТНИ МРЕЖИ И СЪОРЪЖЕНИЯ



Елементи на тази система:

1. Велосипедна мрежа и съоръжения
2. Други транспортни съоръжения (спирки, зарядни станции др.)
3. Пешеходна мрежа и съоръжения
4. Релсови мрежи и съоръжения
5. Мрежа на колесен обществен транспорт и съоръжения
6. Улици, пътища и техните съоръжения

Примери за типове информация, попадащи в тази система:

- Велоалеи
- Трансевропейска транспортна мрежа (ТТМ)
- Спирки на метрото
- Спирки на наземния градски транспорт
- Трамвайни линии
- Осови линии на улиците
- Пешеходна мрежа
- Павирани улици
- Зони за паркиране – паркоместа
- Пунктове за преброяване на трафика
- ЖП линии
- Мостове
- и други.

При проява на интерес бихме могли да представим списък с наличните в Софпроект данни за всяка една от тези системи.

Ориентировъчен график за 2020 г.

18.03 – 03.04 експертно обсъждане на предложението за нова структура (администрация на СО, браншови организации, университети)
03.04 – 17.04 публикуване на предложението публично, отразяване в специализирани медии, публична среща и получаване на мнения
09.03 – 17.04 структуриране на информацията, необходима за съставянето на опорен план
20.04 – 22.05 анализ на изпълнението на целите, залегнали в действащия ОУП, задаване на цели на изменението (комбинирайки с посоката, зададена от Визия за София) и описание на очаквания резултат
22.05 – 12.06 кандидатстване и избор на екипи за съставянето на методика за съставянето на ОУП, имайки предвид вече изяснените опорен план, цели и очакван резултат
15.06 – 31.07 изработване на предложения за методика за съставянето на ОУП от екипите, избрани в предишната стъпка
03.08 – 28.08 изработване на методика за съставянето на ОУП от екипа на Софпроект, базирайки се на предложените концепции в предишната стъпка
25.05 – 28.08 съставяне на задание за екологична оценка
14.09 – 02.10 експертно обсъждане на подготвените документи (администрация на СО, браншови организации, университети), ОЕСУТ и гласуване в общински съвет
05.10 – 18.12 съгласуване с държавни органи
21.09 – 30.10 конкурс (обществена поръчка) за комуникационна стратегия на базата на вече изготвените цели на изменението, методика на работа и дефинирани целеви групи

Коментари

Целта на този текст е да бъде отправна точка за коментари от страна на експерти, занимаващи се с планиране, както и професионално заинтересовани страни. Осъзнаваме, че това е малка стъпка в процеса. Смятаме обаче за продуктивно по-честото дискутиране на по-малки стъпки, отколкото обсъждането накрая на всичко, наведнъж, когато вече би било много по-неефективно да бъдат направени промени. Търсенето на обратна връзка ще има и на следващите етапи от процеса.

Очакваме коментарите ви до 03.04. Предвид настоящата ситуация това може да се случи по имейл на plan@sofproect.com или в конферентен разговор, при желание от ваша страна.