

Градостроительные возможности

От поиска доходов для закрытия дефицита бюджета к управлению устойчивым пространственно-экономическим развитием города /

текст
Вера Тен /
 text
Vera Ten

Каждый город появляется на карте и развивается по своему сценарию, но проблемы устойчивого развития городских территорий общие для всего мирового пространства.

В основу проектной гипотезы генплана положен умеренно-оптимистический вариант как наиболее вероятный в современной динамике социально-экономической ситуации, предполагающий поэтапное восстановление докризисного типа воспроизводства населения. В технико-экономических показателях генерального плана принимается прогнозная численность населения Новокузнецка на 1-ю очередь 590 тыс. человек, на расчетный срок – 620 тыс. человек, включающая резерв, связанный с трудно предсказуемым характером функционального развития города.

Новокузнецк – город с 400-летней историей – яркий представитель кризисного явления постсоветского пространства, с харизмой индустриального гиганта, который в экономических муках претерпевает перерождение. Городское пространство было заложено в подчинении индустриальной тематики и современные вызовы в развитии территории многопрофильного направления натываются не только на проблемы структурного решения, но и на менталитет городского сообщества.

Принятые документы территориального планирования для перспективного развития городского пространства были разработаны еще по методологии социалистических времен, где не были затронуты системы управления развитием города за счет эффективного использования существующих ресурсов территории.

Предложенные перспективные площадки по расположению территории городского пространства на сельские поселения не обосновывались детальными расчетами по уплотнению городской застройки, экономической диверсификации и преобразования территорий промышленных зон.

Управление и развитие огромного городского пространства, при очень ограниченных бюджетных ресурсах, необходимо выполнять грамотно и экономически выгодно. Объектом оптимизации должны стать решения городской власти относительно пространственно-эко-

номического развития города, предметом оптимизации – параметры решения, факт принятия решения земельно-торговой политики города.

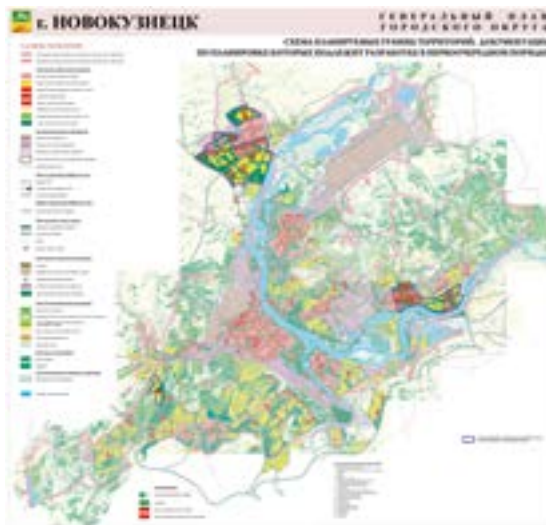
Администрация должна понимать, что, передавая те или иные права на землю, она лишается определенного контроля за развитием территории. Потенциал системы регулирования, определяемый российским законодательством, в настоящий момент существенно недоиспользуется. Полноценное же применение регуляторных инструментов, находящихся в распоряжении городов, – один из ключевых скрытых управленческих ресурсов их пространственно-экономического развития.

При этом пользоваться инструментами правильно – мало, их надо уметь применять в синергии. По мнению авторов исследования развития нескольких городов России (Центр городских исследований (ЦГИ) «Сколково»), именно вдумчивое, комплексное и полноценное владение регуляторным механизмом является основой более устойчивого и прогнозируемого пространственно-экономического развития [1]. Только заложив крепкий нормативный базис, российские города могут начинать использовать более «тонкие», адресные инструменты и политики городского развития.

По результатам анализа выработаны следующие рекомендации для представителей органов муниципальной власти:

- Четко определять цели, приоритеты и принципы пространственно-экономического развития, соподчиняя им регуляторную практику управления земельными ресурсами и типологией застройки и выстраивая слаженно работающую систему регуляторного инструментария.

- Оценивать результаты земельно-имущественной политики с точки зрения как краткосрочных (финансовых), так и долгосрочных (пространственно-экономических) перспектив. Для администраций, имеющих значительный запас неосвоенных земель (чаще всего в результате расширения городских границ за счет территорий, находящихся в государственной собственности), нужно определить главные цели и задачи использования данных участков. Доходы, полученные от продажи земли или сдачи ее в аренду, важно соотносить с потенциаль-



Town-Planning Opportunities

From searching for the revenues needed to close the budget deficit to managing sustainable spatial and economic development of the city

ными рисками от неуправляемой застройки и будущими расходами на содержание нового объекта.

- Использовать все имеющиеся согласно региональному и федеральному законодательству полномочия, касающиеся управления территориями, включая налоговые, финансовые, законодательные инструменты. Для корректного выбора нужного инструмента необходимо правильно оценить все имеющиеся варианты. На текущий момент города не могут это сделать во многом в связи с отраслевым подходом к территориальному развитию.

- Оценивать долгосрочный потенциал налоговой и арендной политики. Несмотря на то что изменение налоговой ставки или введение дополнительного коэффициента при расчете арендной платы за землю влияет прежде всего на бюджет города текущего и следующего года, важно учитывать потенциал этих изменений в долгосрочной перспективе. Формирование того или иного режима налогообложения вместе с практикой землепользования может оказывать влияние на привлекательность территории для определенных, включая интересных для города, пользователей.

- Подбирать и использовать инструменты управления территориальным развитием, опираясь на сложившиеся практики городского развития. Городам важно искать не идеальное решение на все случаи, а подбирать эффективные механизмы.

При этом параметры оценки качества разработанной документации и ее согласованности со стратегическими документами городского развития в российском законодательстве не проработаны.

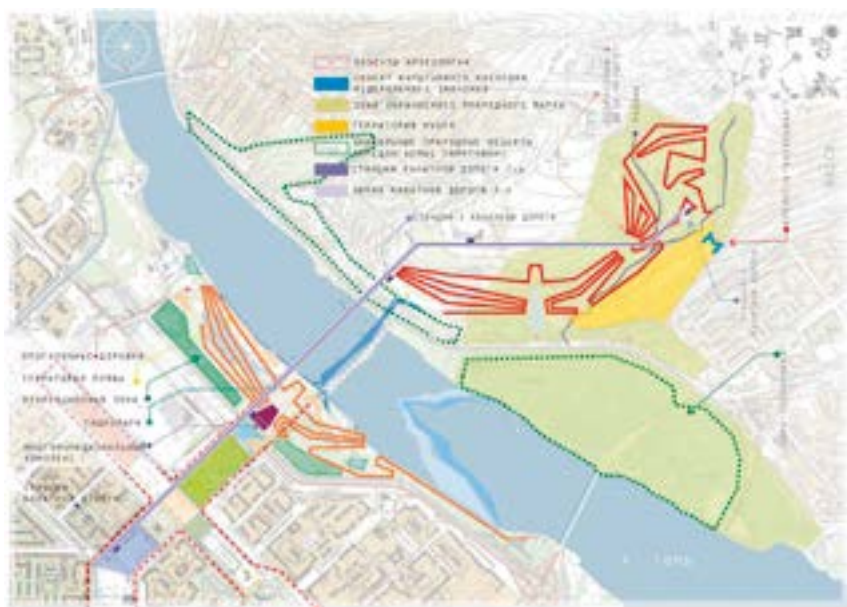
Следовательно, уже на этапе принятия решения о том, какой аукцион объявлять и какой объем прав предоставлять будущему девелоперу, город должен оценивать свои возможности по контролю над развитием земельного участка, понимать, с помощью каких методов его осуществлять, а также какой ценой ему обойдется экстренное изменение направления развития территории.

Генеральные планы быстро устаревают – в условиях стремительно меняющейся конъюнктуры рынков, общегосударственных приоритетов, формирование четких числовых целевых показателей фактически не имеет смысла. Другими проблемами формирования генеральных планов

являются профильность городского управления и низкий уровень экспертизы и технических навыков на местах.

При этом базой и целеполагающим документом должен быть мастер-план или стратегия пространственного развития города. При создании на основе вышеуказанных документов четкого и функционального регуляторного механизма «правила игры» станут конкретными, а неопределенность исчезнет как для города, так и для застройщика. Формирование подобной системы, очевидно, невозможно начать с чистого листа: часть документов уже существует, процессы городского развития уже идут вне зависимости от их наличия и доработанности. Поэтому при формировании регуляторной рамки необходимы рациональный тактический и стратегический подходы.

Тактический подход состоит в использовании тех инструментов, которыми город может владеть без значительных административных затрат в течение года, – внести изменения в ПЗЗ, НГПТ, скорректировать налоговую





и земельную политику. Стратегический подход базируется на определении долгосрочных пространственных и экономических целей развития в мастер-плане или стратегическом документе пространственного развития. Концепции таких документов сейчас уже разрабатывают ряд городов России. После этого основные идеи должны быть постепенно объединены в очередную редакцию или в новый генеральный план города.

Я бы могла согласиться с разработчиками ЦГИ «Сколково», что эффективность управления территорией находится в руках местных органов власти путем качественного регулирования процессов земельно-имущественного значения (рентного управления), но эффективность может начаться только тогда, когда территория самодостаточна и не особо зависит от вышестоящих субсидий и субвенций.

В настоящее время муниципальная власть в области пространственного развития пытается создавать стратегию, но качество разработанной градостроительной документации даже в целом по стране оставляет желать лучшего, а законодательная база строго регулирует взаимоотношения в градостроительной и земельной политике, и все ошибочные решения в области градостроительных документов препятствуют оперативному принятию решений. Для разработки качественной стратегии развития территории опять же необходимо целостное видение всей страны.

Для выхода из монозависимости недостаточно усилий в направлении туристических и тому подобных потенциалов, на чем в данный момент строятся программы особенно малых городов, необходимо развивать крупные кластеры, агломерации, способные обеспечить удовлетворение потребностей людей.

В проекте стратегии развития России говорится о кластерном, агломерационном развитии [2]. Необходимо провести более детальные исследования в первую очередь существующего человеческого потенциала и затем планировать пространственно-экономическое развитие территорий, используя все инструменты и при необходимости изменяя и дополняя их. При этом в основе концепции развития должны быть культурные и нравственные ценности, укрепление семьи, любовь к малой родине.

Последствиями реализации концепции перемещения народонаселения могут стать утрата человеческих ценностей и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала страны. Яркий тому пример – Новокузнецк, который в результате массового перемещения человеческих ресурсов испытывает отток населения в другие регионы.

Для эффективного управления территорией и ее устойчивого развития необходимо иметь качественную стратегию развития всей страны и определенное место каждой территории как общего механизма. Направления этой стратегии должны определять основы развития муниципальных образований или агломераций. Конкретизация в развитии территории уже результат работы команды управленцев на городском уровне. Необходимо и обеспечение определенных финансовых полномочий, а в настоящее время идет активное «перетягивание» человеческого капитала в центральную и южную часть России за счет более высоких показателей уровня жизни. В градостроительном и управленческом аспекте проблемы комплексного и устойчивого развития муниципальных территорий во многом связаны с нехваткой профессионалов на местах, отсутствием возможности закрепления и заинтересованности кадров.

Застройка города советского периода нуждается в оптимальной, экономически просчитанной реновации. Новые реалии диктуют другую систему планировочных решений, а на примере не только нашего города можно отметить, что даже новые кварталы застройки повторяют планировочные решения советских времен.

Этому способствуют не только устаревшие нормативные ограничения, но и стереотип проектировщиков, а главное, оценочный фактор потребителя. Застройщику проектировщики не доводят фактическую эффективность при применении новых планировочных решений. Соглашусь опять с анализом развития и системы управления городских территорий ЦГИ «Сколково», что на уровне принятия решений ни застройщик, ни тем более власть не просчитывают долгосрочные затраты и экономические риски при не эффективном проектном решении. Это касается в первую очередь стратегических документов генплана, ПЗиЗ, ППТ, а в и конкретных объектов. Концепция

развития новых территорий должна быть экономически обоснована, а поскольку потенциал социалистических времен полностью не исчерпан, его необходимо использовать при реновации городских территорий.

Пути решения на конкретном примере Новокузнецка:

1. Определить роль Новокузнецкой агломерации в пространственном развитии России.
2. Провести всесторонний анализ возможностей территории, уделяя первостепенное значение человеческому потенциалу.
3. Разработать стратегию (мастер-план) по кластерному принципу.
4. Откорректировать (разработать) генеральный план и ПЗиЗ.

Это повысит конкурентоспособность нашего города, оптимизирует расходы на содержание инфраструктурных объектов.

При нарушении целостности городской среды город становится некомфортен для проживания, чему способствует точечное развитие территорий города, приоритет автомобиля и получение быстрого дохода от продажи земельных участков.

В настоящее время важно вкладывать ресурсы в самые большие точки – восстанавливать пешеходный каркас, обеспечивать безбарьерность территории, удобство пользования землей, решать экологические проблемы и компенсировать климатический дискомфорт сибирских территорий.

В настоящее время поставлены определенные стратегические задачи для достижения целей комфортности городской среды Новокузнецка.

На Международном форуме «Среда для жизни: Квартира и город» в городе Саратове в мае 2017 года командой форума озвучены конкретные предложения для городов России [3]:

– **Восстановить идентичность.** Каждая территория должна восстановить качество социально значимой ценности, которая формируется вследствие возникновения у людей чувства принадлежности к определенному месту и локальному сообществу, проявляющегося в готовности к действиям на благо данного места и сообщества.

– **Определить индекс качества среды.** Ввести комплексную систему оценки, которая включает качественные и количественные показатели городской среды. Цель индекса – определить ключевые проблемы. Он предназначен для диагностики города и определения рекомендаций для программ развития среды. Объектом анализа выступает городская среда, при этом оценивается именно качество среды, а не качество жизни в городе или устойчивость городского развития.

– **Поставить задачу компактного развития города.** Определить приоритет развития застроенных территорий в городских границах перед освоением новых. Это позволит эффективно использовать земельные ресурсы и расходовать бюджетные средства на развитие транспортной и социальной инфраструктуры. Одним из инструментов компактного развития является мастер-план.

– **Создать комплексную модель общественных пространств города.** Включить три составляющих: пространственную модель для разных видов общественных пространств, событийно-культурную модель (определенные форматы мероприятий для разных аудиторий) и бизнес-модель (как привлекать спонсоров, в каком формате). То есть это пошаговое руководство для администрации.

– Обеспечить комплексное развитие городских территорий. Процесс социальных, экономических и пространственных изменений, основанный на принципах ограничения негативного антропогенного влияния на

окружающую среду и сбережения существующих ресурсов, включая природные ресурсы, здания и сооружения, территории, материальное и нематериальное наследие.

Предложены и инструменты для решения поставленных задач:

1. **Объемно-пространственный регламент** – градостроительный документ нового для России типа. Это комплексный документ, определяющий правила благоустройства и застройки для каждого типа территориальной зоны города. В нем представлены требования к типологиям, плотности и высотности застройки, обеспеченности парковочными местами, озелененным территориям, цветовому решению и элементам зданий: какими могут быть проемы, входные группы и крыши. В первую очередь регламенты помогут сохранить и развить потенциал исторического центра. Городской регламент – это инструмент мэра и девелопера, для строительства современного жилья и развития существующей среды.

2. **Дизайн-код** – более тонкий, по сравнению с предыдущим, инструмент, вносящий порядок в визуальную среду города, регулятор наполнения информацией городского пространства и может выступать инструментом экономического развития.

Во многом с таким решением вопроса на уровне города можно согласиться, в Новокузнецке уже были разработаны новые правила благоустройства и принят дизайн-код для регулирования информационного наполнения городского пространства, но это только часть мер, которые были выполнены для создания комфортной городской среды. Для результативности необходимо внесение изменений в законодательную базу, как на уровне субъекта, так и на уровне страны в целом, а финансовая самодостаточность каждой территории и профессиональная команда управленцев позволят распоряжаться качественно имеющимися ресурсами.

Талантливая образованная молодежь – один из главных ресурсов развития любого города. Но для того, чтобы удержать молодых специалистов в Новокузнецке, необходимо не только создать условия для их профессиональной самореализации, но и предоставить им комфортную городскую среду – дружественные общественные пространства, где можно отдыхать и заниматься спортом. В этом направлении в городе намечены хорошие перспективы, при реализации поставленных задач результат будет ощутим в ближайшее время.

Литература

1. Короткова Е., Мокрушина К., Куричева Е., Журавлев С., Ирбитская И., Гершович А., Мирош Д. Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы. М.: Центр городских исследований бизнес-школы «СКОЛКОВО», 2016. 192 с.
2. Развитие городских агломераций России: стратегическое планирование и пространственное развитие: материалы IV Всероссийской конференции. – Новосибирск, 2017.
3. Среда для жизни: квартира и город: материалы Международного форума. – Саратов, 2017.

References

Korotkova, E., Mokrushina, K., Kuricheva, E., Zhuravlev, S., Irbitskaya, I., Gershovich, A., & Mirosh, D. (2016). Urban economic development and spatial planning. Hidden resources. Moscow: The SKOLKOVO Centre for Urban Studies.

Razvitie gorodskikh aglomeratsii Rossii: strategicheskoe planirovanie i prostranstvennoe razvitie [Development of city agglomerations in Russia: strategic planning and spatial development]. (2017). Proceedings from the 4th All-Russian Conference. Novosibirsk.

Sreda dlya zhizni: kvartira i gorod [The environment for living: the flat and the city]. (2017). Proceedings from the International Forum. Saratov.