



Управление развитием территорий на примере реализации проектов по развитию исторических центров городов

Н.А. ТРУНОВА (Институт «Ленгипрогор», Санкт-Петербург)



Трунова Наталья Александровна, генеральный директор ООО «Институт «Ленгипрогор», к.э.н., эксперт в сфере регионального и городского развития: разработки документов стратегического и территориального планирования, реализации проектов развития регионов и городов от замысла до конкретных механизмов и сопровождения реализации проектов и т.д. Имеет опыт практической реализации инвестиционных проектов развития территорий, создания туристических кластеров и др.

Развитие исторических центров: предыстория и основные принципы

Территории городских центров являются наиболее востребованными горожанами: здесь сосредоточены прогулочные зоны, объекты культуры и другие знаковые объекты, формирующие аутентичность городской среды и идентичность городского сообщества, культурно-развлекательные, образовательные, торговые и прочие объекты. К сожалению, для России это пока, скорее, идеальная картина.

В настоящее время наша страна проходит этап урбанизации, когда большая часть населения городов (особенно в выходные дни) стремится в торговые центры, которые расположены за пределами центральных частей городов. Если еще 5 лет назад качественная торговая недвижимость

(торговые центры свыше 40-50 тыс. кв. м арендопригодных площадей с большим перечнем развлекательных услуг: кинозалами, развлекательными центрами, детскими центрами и т.д.) была представлена в основном в городах с населением от 500 тыс. человек, то в настоящее время данный формат недвижимости представлен в городах от 200 тыс. населения. В городах от 300 тыс. человек (в зависимости от экономической ситуации в городе) может функционировать несколько подобных объектов. И пока российские городские центры проигрывают в битве за горожанина торговым центрам, расположенным на периферии.

Европейские страны прошли данный этап в 60-80-е годы XX века (в зависимости от времени вхождения в эту стадию): реакцией властей же на данный процесс был запуск программ и проектов по развитию городских центров, которые в некоторых странах реализуются до сих пор. Основ-

№	Стадия проектирования	Стадия реализации
1.	Инвестиционная Разработка концепции развития территории: оценка состояния ключевых рынков города, оценка развития города, формирование требований к функциональному наполнению территории и перечня ключевых объектов (коммерческих, социальных и т.д.), определение перечня потенциальных инвесторов и условий для реализации инвестиционных проектов на территории.	1. Привлечение инвесторов для реализации конкретных проектов (в том числе инфраструктурных). 2. Проведение работы с государственным, муниципальным и частным имуществом. 3. Сопровождение реализации инвестиционных проектов.
2.	Архитектурно-планировочная 1. Разработка мастер-плана развития территории: – проведение комплексного градостроительного анализа территории (функционально-планировочного, архитектурного, культурно-исторического, инфраструктурного и т.д.); – размещение функциональных зон и объектов на территории, определение архитектурных доминант, необходимых инфраструктур для их функционирования и т.д. 2. Формализация концепции – разработка и утверждение проекта планировки территории.	Контроль за реализацией целостного концепта развития территории (в том числе архитектурно-стилистических решений).
3.	Организационно-правовая 1. Изменение местной нормативной базы (градостроительной документации, документации по охране объектов культурного наследия, инвестиционного законодательства и т.д.). 2. Формирование системы управления проектом: создание координационных органов с привлечением региональной и муниципальной власти, управляющей компании и т.д.	1. Контроль за графиком реализации проекта в целом. 2. Синхронизация реализации коммерческих и инфраструктурных проектов.
4.	Коммуникативная 1. Вовлечение агентов и социальных групп в формирование концептуальных решений и реализацию проекта. 2. Создание информационного поля проекта (проведение презентаций и семинаров, публикации в СМИ и т.д.).	

Базовые компетенции для создания проекта и реализации проектов по реконструкции центра города

ными принципами реконструкций городских центров стали:

1. Многофункциональность: центр города – это концентрация функций, связанных с коммуникацией (возможность индивидуальных встреч, проведения событийных мероприятий и т.д.) и потреблением. Главным коммерческим драйвером развития центров городов стала торговля как в формате ритейл-стрит, так и в формате торговых центров. Дополнительными функциями (обеспечивающими как постоянное, так и временное пребывание горожан) стали деловые функции (как в формате создания отдельных деловых кварталов, так и в формате отдельных деловых центров, выставочных площадей и других объектов), культурно-развлекательные и образовательные функции (при этом в крупных городах использовался формат концентрации объектов – создание, например, музейного квартала или набережной), рекреационные функции и т.д.

2. Демократичность: все группы населения (вне зависимости от возраста, социального статуса и рода занятий, физических и экономических возможностей и т.д.) должны найти для себя цель пребывания в центре города. Несмотря на то что центр города – это самая дорогая недвижимость и земельные ресурсы, здесь должно быть место и для общественных пространств, и для недорогих кафе, магазинов, гостиниц и т.д.

3. Доступность основных объектов и общественных пространств: для того чтобы сделать максимально комфортным пребывание человека в центре города, многие европейские города пошли на полное или частичное закрытие улиц для автомобильного транспорта. Это позволило сформировать

новый тип общественных пространств, в которых приоритет отдан пешеходам. Реализация данной политики оказала комплексное положительное воздействие на центры городов: возможность беспрепятственного передвижения, снижение транспортной нагрузки на исторический центр, повышение стоимости коммерческой недвижимости, включение в возможность трансформации существующих функций (например, общественное питание) и т.д.

4. Возможность нового: новые функции могут нести за собой и новую архитектуру. Она может быть гармонична архитектуре исторического центра, а может диссонировать с ней, обозначая и утверждая новый этап развития города, акцентируя «непрерывность» его истории и важность «нового» за счет включения его в историческое ядро, а не выбрасывания на периферию.

Но главное, что пришлось признать реализовавшим проекты реконструкции центральных частей городов властям, – это простой тезис: «Если центр города не развивается, он умирает». Невозможно полностью законсервировать территорию (даже обладающую уникальным историческим наследием) без потери интереса к ней со стороны горожан. В настоящее время мы видим результаты реализации проектов реконструкции европейских городских центров. Российские проекты развития центральных частей городов в той или иной мере опираются на указанные принципы, хотя в силу действующего законодательства и инфраструктурной и социальной ситуации в российских городах выполнить их полностью удастся далеко не всегда.

Проблемы центральных частей городов в России или почему проекты по их развитию не являются массовым явлением

В России комплексные программы развития исторических центров городов пока являются единичными случаями. Как правило, это инициатива муниципальных или региональных властей, в редких случаях – бизнеса, который заинтересован в повышении стоимости своих активов, расположенных на территории. В настоящее время центры российских городов характеризуются высоким уровнем заброшенности и депрессивности территории в силу следующих обстоятельств:

- расположение на территориях исторических центров диссонирующих и малоэффективных функций (промышленных, транспортных – речные порты и т.д.), которые должны быть вынесены (если существует целесообразность их сохранения) или должны прекратить свое существование;
- необходимость выполнения дорогостоящих работ, связанных с инженерной подготовкой территории, берегоукреплением и т.д.;
- наличие большого количества ветхих строений;
- наличие большого количества собственников (при этом некоторые зачастую не проживают на территории, а держат это как актив, который можно будет использовать, если территорией начнут заниматься);
- наличие на территории объектов культурного наследия, которые в силу законодательства зачастую становятся «пассивом, а не активом» развития территории, а также их состояние;
- наличие на территории объектов федеральной собственности;



2

130-й квартал г. Иркутска до и после реконструкции



– изношенность инженерной и транспортной инфраструктур, которая не позволяет появиться на территории новым видам деятельности в силу существенных ограничений;

– низкий уровень или полное отсутствие благоустройства.

В силу наличия множества проблем, решение которых требует привлечения разных уровней власти, частный бизнес старается избегать такие территории (как уже было сказано, инициатива бизнеса при реализации подобных проектов – это, скорее, исключение из правил). Региональные и местные власти при наличии более актуальных и сиюминутных проблем (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная инфраструктура, создание условий для строительства жилья и т.д.) реализацию подобных проектов рассматривают как нечто необязательное и факультативное. Долгосрочность (от 4 до 20 лет), конфликтность (в силу наличия многих заинтересованных на территории) подобных проектов, отсутствие характеристик, связанных с качеством городской среды в системах оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных органов власти, делают проекты по развитию центральных частей городов непривлекательными для органов власти. Импульсом к реализации подобных проектов, как правило, служат специальные события (юбилей самого города или события федерального или международного масштаба).

При этом качество городской среды все чаще становится одним из главных факторов при выборе места жительства для россиян. В отличие от более мобильных граждан западных стран в России пока решения о смене места жительства принимаются в основном в молодом возрасте: при поступлении в учреждения высшего или среднего профессионального образования и при выпуске из них. Именно эта часть населения наиболее активно путешествует (и видит примеры комфортной среды) и не готова жить в ситуации отложенных потребностей («мы сейчас поработаем в плохих условиях, а потом переедем»). Именно эта часть населения будет «голосовать ногами» за те территории (и по факту уже делает это), которые будут наиболее интересны и комфортны для жизни. Поэтому качество центральной части города становится одним из определяющих факторов для совершения выбора.

Реализация подобных проектов зачастую требует привлечения достаточно большого количества финансовых ре-

сурсов в инфраструктурные объекты, подготовку территории (в силу наличия описанных выше факторов) и, как правило, не под силу региональным и местным властям в силу ограниченности бюджетных ресурсов. Но на федеральном уровне отсутствует орган исполнительной власти, с которым можно было бы комплексно обсуждать проекты развития центров городов, не говоря уже о наличии программы, направленной на реализацию таких проектов.

Поэтому в настоящее время реализация проектов развития центров городов происходит через участие в нескольких разных федеральных программах (которые крайне сложно увязать и синхронизировать): это и программы Министерства природных ресурсов РФ, связанные с берегоукреплением (так как практически все исторические центры имеют выход к воде), и программы Министерства культуры РФ, связанные с сохранением культурного наследия и развитием туризма, и программы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, связанные с расселением ветхого и аварийного жилья и т.д.

При этом необходимо учитывать, что требования, исходящие из разных федеральных ведомств, бывают принципиально разные: так, например, требования, связанные с берегоукреплением, не учитывают необходимость создания общественных пространств (соответственно, и эстетических характеристик), транспортной инфраструктуры и т.д. Соответственно, подобные проекты одинаковы как для территорий, находящихся за городом, так и для городских территорий (в том числе центральных, которые образуют «водную линию» города). Следствием этого являются десинхронизация реализации разного уровня инфраструктурных проектов и этапов развития территории, необходимость доработки или переработки проектов (в том числе уже построенных на предыдущих этапах сооружения), а также снижение экономической эффективности таких проектов.

Развитие центра города: базовый набор компетенций

Ограничения, связанные с системой федеральной поддержки проектов по развитию центральной части города (вернее, ее отсутствие), являются, безусловно, крайне значимой проблемой, но далеко не единственной. Формирование и реализация проектов по

развитию центральной части города требуют целого ряда сложных компетенций, основными из которых являются: инвестиционная, архитектурно-планировочная,

организационно-правовая, коммуникативная (рис. 1). Данные компетенции являются сквозными и тесно связаны друг с другом. Отсутствие одной из них может обречь реализацию проекта на провал. Так, например, мы часто видим в России примеры пешеходных улиц или набережных, на которых «нет жизни» в силу того, что на стадии проектирования и реализации отсутствовала инвестиционная составляющая. Или реализация проекта увязает в массу конфликтов, так как не была выстроена система коммуникационного сопровождения проекта.

Как правило, даже не отсутствие федеральной поддержки, а именно сложность и комплексность, необходимая при реализации проектов развития центра, становятся главными препятствиями на пути их реализации.

Несмотря на существенные сложности реализации подобных проектов, эффекты от их реализации для города трудно переоценить:

– это и вклад в сохранение историко-культурного наследия (так, например, на территории 130-го квартала г. Иркутска (5,7 га) было реконструировано 7 объектов культурного наследия (далее – ОКН) регионального значения, 8 вновь выявленных ОКН, рекомендуемых к постановке под государственную охрану, 7 выявленных ОКН, отнесенных к ценным историческим постройкам, а также 3 ОКН было перенесено на территорию квартала);

– это и вклад в повышение качества жизни населения за счет появления благоустроенных общественных пространств, а также развитие туристического потенциала (так, например, в рамках реализации проекта «Туристско-рекреационный кластер «Псковский» г. Псков с 2010 г. по 2015 г. было реконструировано несколько километров набережных, которые связывают ключевые объекты туристического показа, что сделало возможным создание новых пешеходных и велосипедных маршрутов);

– это и увеличение налогооблагаемой базы города и развитие рынка труда (так, на территории 130-го квартала г. Иркутска занято около 2 тыс. человек, а налоговые платежи во все уровни бюджетной системы составляют около 1 млрд руб.). ■