

*Авдеева Татьяна Тимофеевна,
Евстафьев Артем Иванович*

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В РАМКАХ КОНЦЕПЦИИ ГРАДОУСТРОЙСТВА

В современных социально-экономических условиях, характерных для стран с переходной экономикой, происходит резкое усиление процессов реструктуризации городского пространства. Эти процессы протекают как в материально-вещественной, так и в социальной среде города. Однако традиционно городское развитие связывается с преобразованием материальной среды, с освоением незанятых территорий. При этом степень взаимосвязанности существующего фонда недвижимости и нового строительства, их взаимные роли в поддержании баланса пространственной структуры явно не учитываются. В результате городское пространство начинает испытывать усиливающийся дисбаланс между запросами населения, хозяйствующих субъектов и возможностями и назначением материальных объектов, усиливается неравномерность распределения объектов общего пользования, пространственная дифференциация территорий проживания и мест преимущественного пребывания населения.

В практике планирования и регулирования пространственного развития города преобладают методы директивно-административного и бизнес-ориентированного подходов, поэтому территориальная структура города представляется как результат архитектурно-строительного плана (генерального плана поселения) и частной инвестиционно-строительной деятельности. Субъектами пространственного развития являются территориальные (региональные и местные) органы власти (органы городской архитектуры, отделы экономического развития, управления муниципальной и государственной собственностью) и бизнес-структуры. Взаимодействие между самостоятельными экономическими субъектами строго не регламентировано, регулируется правовыми нормами Правил землепользования и застройки, общими для всех участников. Принятие решения по поводу того или иного проекта, предполагающего

трансформацию локальной городской среды, основывается зачастую на согласовании интересов бизнеса и отдельных органов власти, таких как департамент архитектуры или департамент экономического развития, деятельность которых не подчиняется общему плану социально-экономического развития городской среды. Отсюда основными критериями оценки проектов становятся их инвестиционная и, в отдельных случаях, бюджетная и народнохозяйственная эффективность. При этом не учитываются социально-экономические аспекты развития городских территорий. Планируемые преобразования в материально-вещественной среде не в полной мере согласуются с интересами различных групп городского социума, что проявляется в следующих проблемах пространственной организации города:

- неупорядоченность общей планировочной структуры (изоляция отдельных территорий, пространственная социальная сегрегация, территориальная неравномерность размещения инвестиционного капитала, нехватка территорий для общественных и административных целей, точечная застройка);

- неэффективное развитие транспортных, инженерных систем, природно-ландшафтных и экономических зон;

- избыточное давление на локальные объекты инфраструктуры;

- эффект отрицательного соседства.

Решение данного противоречия лежит в смене методов пространственного анализа и регулирования городского развития, в применении социально-ориентированного подхода, опирающегося на концепцию градостроительства. В рамках данной концепции пространственное развитие основывается на признании необходимости взаимодействия власти-бизнеса-населения в интересах населения. На первое место выдвигаются вопросы удовлетворенности населения местом своего проживания. Рост занятости, повышение доступности услуг, благоприятные изменения в социальном составе местных жителей, их доходах и другие социально-экономические аспекты жизнеспособности местных сообществ должны явиться не в качестве внешнего, сопутствующего, эффекта инвестиционного проекта развития (создания улучшений) единичного земельного участка, а как результат научно обоснованной программы действий органов публичной власти в области благоустройства

населенных пунктов. Это предполагает применение современных технических средств и научных разработок в области социально-экономического планирования городского развития, привлечение квалифицированных специалистов не инженерно-строительной направленности.

Рассмотрим в таблице 1 основные отличия социально-ориентированного типа управления пространственным развитием города от применяемых в настоящее время типов: директивно-административного (пережитка периода существования плановой экономики) и бизнес-ориентированного (преобладающего в рамках современного градорегулирования).

Таблица 1

Соотношение основных характеристик различных типов управления пространственным развитием городских территорий

Основные характеристики подходов	Типы управления пространственным развитием		
	Директивно-административный	Бизнес-ориентированный	Социально-ориентированный
Подход к развитию	Градостроительство	Градорегулирование	Градоустройство
Субъекты экономической деятельности	Институты государственного планирования; Ведомственные органы планирования; Территориальные (региональные) органы планирования.	Территориальные (региональные и местные) органы власти (органы городской архитектуры, отделы экономического развития, управления муниципальной и государственной собственностью) и бизнес-структуры.	Территориальные органы власти, представители бизнеса, представители населения как равные партнеры.
Характер взаимодействия субъектов экономической деятельности	Директивный строго регламентированный, определенный административными регламентами и процедурами. Экономические субъекты не самостоятельны. Принятие решений в результате множества согласительных итераций.	Строго не регламентированное взаимодействие самостоятельных экономических субъектов, регулируемое правовыми нормами (ПЗЗ), общими для всех участников. Принятие решения на основании взаимодействия власти и бизнеса по поводу ИСД (девелопмента недвижимости)	Взаимодействие власти, бизнеса, населения по поводу благоустройства локальных городских территорий (девелопмента локальных городских территорий)

В период активного постиндустриального развития большое значение приобретают характеристики гибкости организации пространства, его способности адекватно реагировать на внешние изменения. Новые требования к технологиям пространственного анализа сводятся к исследованию социального состава и поведенческих особенностей населения отдельных территорий, а не города в целом. Перед исследованиями ставится задача оценки результатов пространственного развития, выражающихся в уровне благоустройства, уровне территориальной социальной целостности, степени социальной самореализации личности. Поэтому отчетливо проявляется набирающая силу тенденция перехода от анализа, фокусирующегося на внешних проявлениях и промежуточных целях социально-экономического развития, к анализу результатов развития жизнеспособности местных сообществ, когда улучшение социально-экономической ситуации в локальной территории рассматривается в качестве первичной цели развития этой локальной городской территории (далее – ЛГТ).

При этом оптимальное для частного и публичного интереса планировочное решение лежит не только в плоскости ограничения или разрешения определенных видов строительства для заданной локации в целом, но и в плоскости стимулирования размещения публичных и жилых зданий в подходящих местах и в соответствующих кварталах заданной локальной территории. Под публичными зданиями понимаются объекты недвижимости, оказывающие интенсивное социально-экономическое воздействие на окружающую территорию: объекты соц. инфраструктуры, объекты торговли населению, общественного питания, отдыха (рекреации) и т.д. – объекты, удовлетворяющие разнообразные социальные и экономические потребности населения.

Понимание пространственного развития города как локально сфокусированного процесса позволяет сделать вывод, что конкретное месторасположение объектов жилья и публичных объектов городского пространства, характеристика их размещения определяют уровень и динамику социального благосостояния местного населения в большей мере, чем количественная (техничко-экономическая) характеристика названных объектов.

Соответственно решение задач согласованности развития единичных земельных участков в границах ЛГТ представляется нам

возможным при реализации следующих этапов анализа и планирования процессов пространственного развития:

1. Определение границ ЛГТ, объекты недвижимости и социум которых претерпевают связанные процессы трансформации (джентрификации, нисходящей рыночной фильтрации, пространственной социальной дифференциации и т.д.).

2. Выявление потребностей различных групп населения и бизнеса ЛГТ в наличии тех или иных объектов городских услуг и публичных объектов недвижимости.

3. Определение точных характеристик локального размещения желательных публичных объектов.

4. Планирование мероприятий содействия девелопменту желательной недвижимости на желательных местах размещения в соответствии с потребностями социума ЛГТ.

Современное градоустройство основано на понимании того, что в рыночной экономике в отличие от административной город не может рассматриваться как объект управления. Более приемлема модель управления снизу-вверх, когда изменения в городском пространстве определяются мотивами и поведением хозяйствующих субъектов, а не органов власти. Планы развития самоуправляющихся городов не должны подменять планы отдельных частных лиц, а должны дополнять их в той мере, в которой частной инициативы недостаточно для решения проблем местного сообщества¹.

Градорегулирование пытается решить эту задачу, предоставляя максимальную свободу частной инвестиционно-строительной деятельности, лишь в отдельных случаях вмешиваясь в деятельность частных субъектов, когда их поведение нарушает публичные интересы.

Мы предлагаем модель социально-ориентированного девелопмента, при которой инвестор-застройщик должен соотносить свою коммерческую выгоду с оптимальным для различных субъектов социального пространства планом развития ЛГТ на начальном этапе инвестиционного проектирования (см. рис. 1)

¹ Т.М. Говоренкова, А.И. Жуков, Д.А. Савин, А.В. Чуев. Жилищный вопрос и логика его решения. Эпизод I. Почему невозможна «реформа жилищно-коммунального хозяйства» в условиях многоукладной экономики // Муниципальная власть. 2005. №4. С. 92–101.

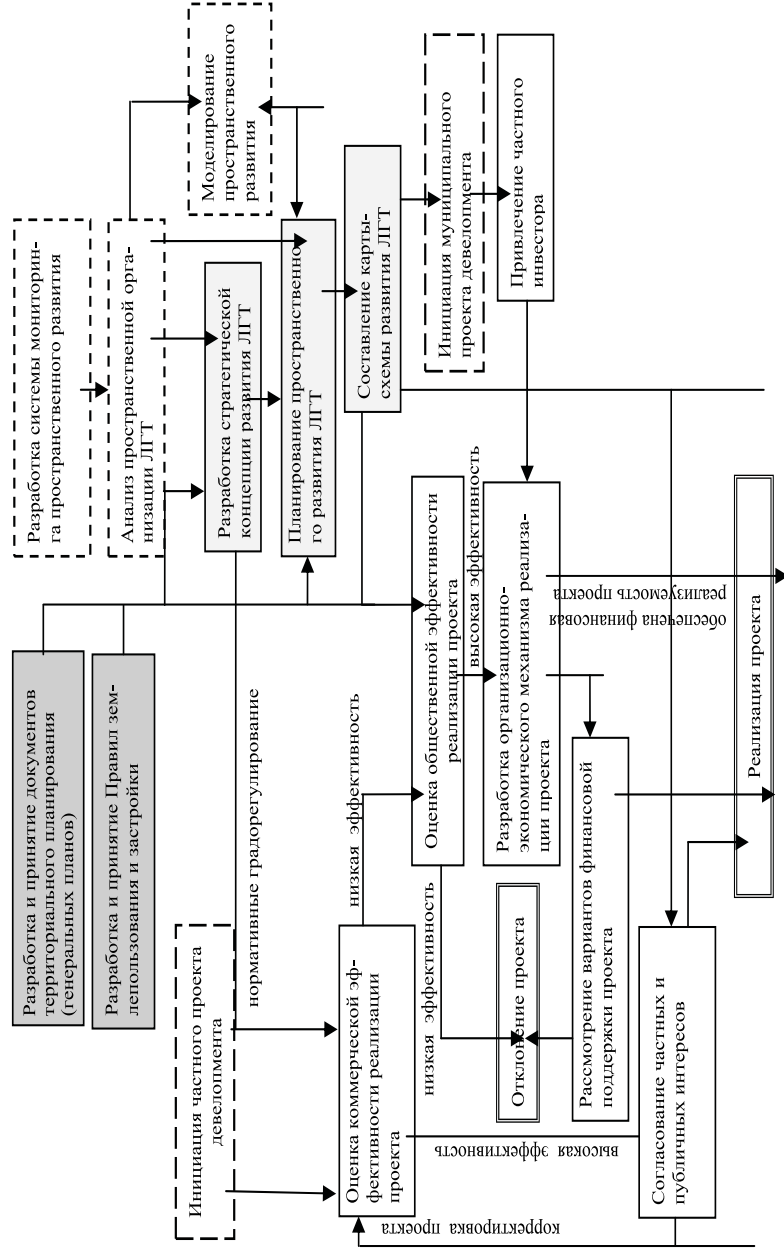


Рис. 1. Модель регулирования пространственного развития ЛПТ на основе управления деятельностью перской деятельностью

Модель регулирования пространственного развития на основе управления девелоперской деятельности представляется нам в следующем виде: от городской территории в рамках административных границ, как целостной в пространстве и времени структуры, для которой принимаются документы территориального планирования и градостроительного зонирования, к развитию отдельных, локальных, городских территорий, для которых должны приниматься документы благоустройства локальных городских территорий (планы пространственного развития ЛГТ, карты-схемы развития ЛГТ).

Документы территориального планирования (генеральные планы поселений) – документы долгосрочного планирования, разрабатываемые для органов МСУ. Они дают представление о характере пространственного развития города на период до 25 лет, описывают систему городских территорий в наиболее укрупненных показателях и являются заданием для самих органов власти в отношении планов развития инженерно-технической, социальной инфраструктуры и планировки территорий общего пользования.

Документы градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки), регулирующие поведение частных субъектов, ориентируются на более близкие временные промежутки, от 10 до 15 лет. Их задача нацеливать частных субъектов на такой характер землепользования, который способствует достижению описанного в генеральном плане идеала территориальной организации, не ущемляя при этом прав собственников существующей недвижимости. Правила землепользования и застройки – документы публичного характера, непосредственно регулирующие все многообразие отношений, возникающих между частными субъектами.

Документы благоустройства локальных городских территорий, как представляется авторам, должны стать документами оперативного уровня управления с горизонтом планирования 2–3 года. Их задача сводится к административному регулированию конкретных инвестиционно-строительных проектов, имеющему цель согласования частных и публичных интересов многочисленных субъектов развития ЛГТ. Предполагается, что крупные собственники, специализированные строительные компании, реализуя свой частный интерес при соответствующей системе муниципального регулирования, будут действовать в русле интересов всего социума ЛГТ.

Таким образом, организационно-экономический механизм управления развитием локальных городских территорий представляется здесь как сложная многоуровневая система управления, в которой через организованные воздействия совокупного субъекта управления на объект управления (территорию и основных субъектов деvelopeмента территории) в социально-экономическом пространстве в соответствии с заданными целями и установками, посредством эффективного сочетания методов и инструментов управления, достигается градоустройство.

Литература

- Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004, № 190-ФЗ
Глазычев В.Л. Политическая экономия города: учеб. пособие. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009
Говоренкова Т.М. Градостроительство до и после // Институт развития Москвы. – 2001. – №5.
Трутнев Э.К. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. Учебник. – М.: Изд-во «Дело», 1999.
Стамбульская декларация по населенным пунктам, принята на Международной конференции ООН по устойчивому развитию населенных пунктов «ХАБИТАТ II» (г. Стамбул, 1996 г.) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: nw.pr-habitat.ru.

Авдсян Георгий Дмитриевич

ИНСТРУМЕНТЫ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ КУРОРТНОГО ГОРОДА

Бурное развитие в России сферы туризма способствовало формированию системы продвижения туристско-рекреационных территорий. Одним из элементов данной системы является позиционирование территории, которое, по мнению Дж. Траута представляет собой операцию на сознание потенциальных покупателей¹.

¹ Джек Траут, Эл Райс Позиционирование. Битва за узнаваемость [электронная библиотека «Куб»]. [2006–2010]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.koob.ru/trout_j/positioning (дата обращения 5 октября 2010 года).