



УДК 712.25

**Ю.А. Закирова** – ассистент

**Казанский государственный архитектурно-строительный университет (КазГАСУ)**

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОРОДСКИХ ПЕШЕХОДНЫХ ПРОГУЛОЧНЫХ ПРОСТРАНСТВ НА БАЗЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

### **АННОТАЦИЯ**

В формировании системы городских пешеходных прогулочных пространств (ППП) на базе муниципально-частного партнерства участвуют три группы – органы власти, бизнес-сообщество и общественность. Мировой опыт лучшей практики градорегулирующей деятельности муниципалитета показывает, что действенным инструментом градорегулирования процесса формирования в городе системы общественных пространств (ППП в их составе) является целевая муниципальная программа, которая должна охватывать содержание действий, определять субъектов действий и процедуры действий по созданию в центре города системы ППП. Посредством программы создаются условия для градорегулирования и осуществляется контроль над градостроительной деятельностью по созданию в центре города системы общественных ППП.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Формирование, система пешеходных прогулочных пространств, муниципально-частное партнерство, градорегулирование, программа.

**Yu.A. Zakirova** – assistant

**Kazan State University of Architecture and Engineering (KSUAE)**

## **FORMATION OF A SYSTEM OF CITY PEDESTRIAN PROMENADE SPACES ON THE BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

### **ABSTRACT**

In the formation of a system of city pedestrian promenade spaces (PPS) on the basis of public-private partnership three groups take part – government authorities, business-association and the community. World experience of the best practice of municipality's urban regulation activities shows that the effective instrument of urban regulation of forming in the city the system of public spaces (including PPS) is a purposeful municipal programme, which should cover the contents of actions, determine their subjects and procedures on creation of a PPS system in the city centre. So, by means of the programme the conditions for urban regulation are created, and the control of urban planning activity upon making in the centre of the city the system of public PPS is conducted.

**KEYWORDS:** Formation, system of pedestrian promenade spaces, public-private partnership, urban regulation, programme.

В настоящее время во многих городах Европы, Америки четко прослеживается социальная направленность деятельности муниципальных властей города. В области градостроительной политики это находит отражение в создании открытых общественных пространств, пешеходных зон – как способе решения общих транспортных, экологических, социальных проблем, вопросов охраны культурного наследия и исторического своеобразия среды. В таких разных городах, как Богота, Сеул или Париж, мэры проводят политику освобождения центральных улиц от автомобилей и превращения их в парки, бульвары, зоны пешеходного и велосипедного движения. В Лондоне реализуется принятая в 2002 г. программа создания «100 общественных пространств». На одной из

центральных площадей Берлина засыпается транспортный туннель в пользу пешеходов. Социально ответственное градостроительство становится общемировым трендом. И если европейские и американские города накопили богатый совместный опыт, то российские города продолжают искать в этом направлении свой путь. В нашем градостроительстве системный целевой поход к созданию комфортных пешеходных прогулочных пространств (ППП) можно проследить в городах федерального значения. В городах меньшего размера создание пешеходных зон находит отражение лишь в градостроительных проектах, которые рассматривают и пытаются решить проблемы развития локальных городских территорий: г. Уфа (проект центральной торгово-пешеходной зоны города –



ул. Социалистическая), г. Самара (ул. Молодогвардейская), г. Казань (ул. Баумана) и пр. Формирование *системы* городских общественных ППП – это не частная инициатива добросовестного застройщика и не «спонтанное удачное явление», а результат целенаправленной градорегулирующей и градостроительной деятельности органов местного самоуправления (администрации города и органов архитектуры).

Градорегулирование в процессе формирования системы городских ППП, как «система принятия решений в области регулирования землепользования и застройки», основано на следующих базовых (общих) документах градорегулирования:

- 1) документ территориального планирования развития – генеральный план города;
- 2) местный нормативный правовой акт, регламентирующий права использования и строительного изменения объектов недвижимости – Правила землепользования и застройки;
- 3) градостроительные документы применительно к частям городской территории – проекты планировки, проекты межевания территории на земельные участки, проекты застройки;
- 4) проектная документация на строительство отдельных объектов [2].

В генеральном плане закладывается Концепция градостроительного развития ППП. После чего разрабатываются Планы градостроительного развития ППП. Например, Концепция центральной столичной зоны г. Чебоксары опирается на принятый генеральный план и на обозначенные в результате STEP- и SWOT-анализа приоритеты и направлена на создание в центре города функционально-пространственной среды, адекватной поставленным задачам градостроительного развития (рис. 1).

Градорегулирующая деятельность по созданию и реализации проектов ППП может реализовываться муниципальными программами. Свидетельством этого является опыт лучшей практики муниципального управления по созданию городских общественных пространств. Исходя из этого, целесообразным является разработка комплексной программы «Формирование системы ППП на базе муниципально-частного партнерства». После разработки и принятия программы все последующие проекты планировки, проекты межевания территории, проекты застройки, проектная документация на строительство отдельных объектов в центральной части города должны учитывать положения Программы. Программа формирования в центре города системы ППП как инструмент градорегулирования должна обеспечивать баланс интересов, гарантировать права и возможности проявления инициативы частными лицами. *Муниципально-частное партнерство* – подразумевает совместную деятельность органов власти (самоуправления), бизнес-сообщества и общественности. *В частном бизнесе* можно выделить предприятия, ориентированные на обслуживание людского потока: предприятия торговли, общественного питания, услуг, гостиницы и туристические фирмы, риэлтерские, девелоперские, строительные и проектные компании, театры, музеи и другие культурные заведения, ассоциации бизнеса. К группе «*общественность*» относятся общественные организации, которые обеспечивают контроль над соблюдением общественных интересов и местное городское сообщество.

Программа представляет собой цикличную последовательность градорегулирующей и экономико-управленческой деятельности. Это алгоритм действий муниципальных органов власти, где на разных стадиях участвуют частный бизнес и городское сообщество.

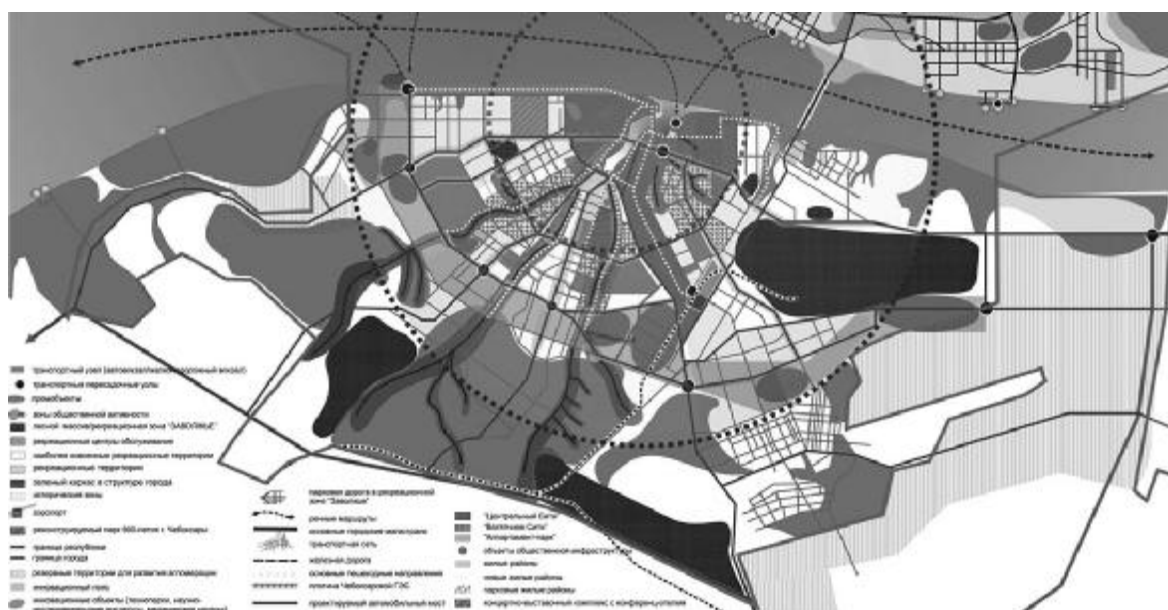


Рис. 1



### Стадии разработки Программы

**I стадия.** Участники: муниципальные органы власти (администрация города и органы архитектуры). *Градорегулирующая деятельность* на данном этапе включает: определение целей и задач, субъектов формирования системы ППП (участников программы), анализ социально-экономического положения и стратегии развития муниципального образования, принятых градостроительных документов (Генеральный план и Правила землепользования и застройки).

Так, например, в 2008 г. в Казани проводился Международный проектный семинар «Градостроительная реорганизация и развитие приволжских территорий г. Казани», заказчиком которого являлось ООО «Институт развития города». В проектом семинаре участвовало 8 проектных групп, модераторы и эксперты. В ходе первого этапа (всего 3 этапа) были определены цели и задачи семинара и каждого этапа работы. По результатам ознакомления участников семинара с исходной проектной документацией (Правила застройки и землепользования г. Казани, Генеральный план г. Казани, Стратегия социально-экономического развития г. Казани), с территорией проектирования на месте, а также в ходе коллективных обсуждений, в том числе с участием специалистов-экспертов (по экологии, экономике, градостроительству), инвесторов, городской общественности (представители ЖКХ, дорожного строительства и др.) и жителей района был выработан алгоритм развития территории.

**II стадия.** Участники: муниципальные органы власти, частный бизнес, городское сообщество. *Экономико-управленческая деятельность* на данной стадии включает разработку инвестиционной и социальной стратегий формирования системы ППП.

Система взаимоотношений по линии «органы самоуправления – общественность» заключается в разработке социальной стратегии реализации проектов ППП. *Социальная стратегия* определяет потребительскую структуру ППП, механизмы взаимодействия муниципалитета и городского сообщества (механизмы общественного участия) в процессе формирования системы ППП. Потребительская структура пешеходной прогулочной зоны включает в себя вопросы определения основного контингента посетителей данного объекта, социальных приоритетов общества, направлений социокультурного развития, выявления устойчивых поведенческих моделей, закрепленных в материально-пространственной структуре городской среды. «Потребителями» среды ППП выступают: 1) постоянные жители; 2) временные посетители (потребители услуг); 3) бизнесмены, трудовые маятниковые миграции [3, 4]. Например, при разработке Концепции развития центральной части г. Чебоксары (2008 г.) учитывались все возможные «потребители» среды центра города. Было определено,

что для развития муниципального и познавательного туризма необходимо создание в центральной части города разнообразной и комфортной среды, ориентированной на развлекательно-познавательные цели, как самих горожан, так и туристических потоков. С этими целями предлагается создать вокруг залива бульварное кольцо, как основную прогулочную зону в ядре центра города, составив его из различных по ландшафтно-архитектурному облику и функциональному назначению участков (рис. 2).



Рис. 2

Среди механизмов обеспечения общественного участия можно выделить следующие: информационные публикации в СМИ (включая электронные и интернет-издания); пресс-конференции, интервью; горячие линии; круглые столы; деятельность формализованных институтов общественного участия (тематических групп, общественного совета, агентства социально-экономического развития); общественные экспертизы; опросы экспертов и населения; прямая рассылка писем; организация общественных слушаний.

Вопросы взаимовыгодного партнерства власти и бизнеса в области градостроительной деятельности по созданию системы ППП решаются на стадии совместной разработки экономической (инвестиционной) стратегии формирования системы ППП. *Инвестиционная стратегия* заключается в организации инвестиционных процессов по созданию ППП, т.е. включает вопросы привлечения потенциальных инвесторов, определения источников финансирования для создания ППП и механизмов сотрудничества с частным бизнесом. Например, в 1998 г. в Санкт-Петербурге разработана инвестиционная стратегия реконструкции центра администрацией города и основными заинтересованными

организациями, для того чтобы повысить эффективность деятельности по сохранению и развитию исторического центра города.

Источниками ресурсов для формирования пешеходных прогулочных пространств в центре города выступают: 1) недвижимость (жилой и нежилой фонд); 2) инвестиции (собственные средства предприятий и организаций); 3) бюджетные ресурсы.

Взаимодействие частного бизнеса и местных органов власти в процессе формирования ППП может осуществляться в форме социальной и благотворительной деятельности (социальная ответственность бизнеса), в форме концессии и прямого возмещения.

**III стадия.** Участники: муниципальные органы власти (администрация города и органы архитектуры). *Градорегулирующая деятельность* на этой стадии включает определение контрольно-правовых механизмов реализации проектов ППП.

• Резервирование территорий под ППП в центральных частях города и выделение квоты на муниципальные общественные пространства во всех районах города на базе Генерального плана и Правил землепользования и застройки. После чего муниципальные органы власти определяют ключевые (наиболее значимые) городские территории, где необходимо создать общественные ППП – «вешки», которые послужат катализатором последующего развития района. Таким образом, на этой стадии вырабатывается градостроительный (предпроектный) документ, регулирующий архитектурную деятельность в пределах обозначенных территориальных границ – Градостроительная Зона приоритетного развития для формирования ППП. Методика создания подобной планировочной зоны предусматривает разработку архитектурно-планировочной структуры и объемно-пространственной композиции застройки, решение вопросов инженерного оборудования и подготовки территорий и т.д. [1].

Так, в ходе проектного семинара «Градостроительная реорганизация и развитие приволжских территорий г. Казани» проектной группой преподавателей кафедры градостроительства и планировки сельских населенных мест (ПСНМ) КазГАСУ было выдвинуто предложение, в котором в качестве «вешки» развития приволжских территорий предлагается создать многофункциональную пешеходную прогулочную зону «Лагуна» (рис. 3).

Данная пешеходная зона в свою очередь также предполагает «якорное» освоение территории. В качестве «якорных» объектов выступают многофункциональный торгово-развлекательный центр, развлекательный комплекс «Локомотив», спортивный развлекательный парк, гостиничный комплекс с реконструкцией речного вокзала, т.е. предприятия с быстрой окупаемостью вложенных средств. Строительство точечных опорных объектов,

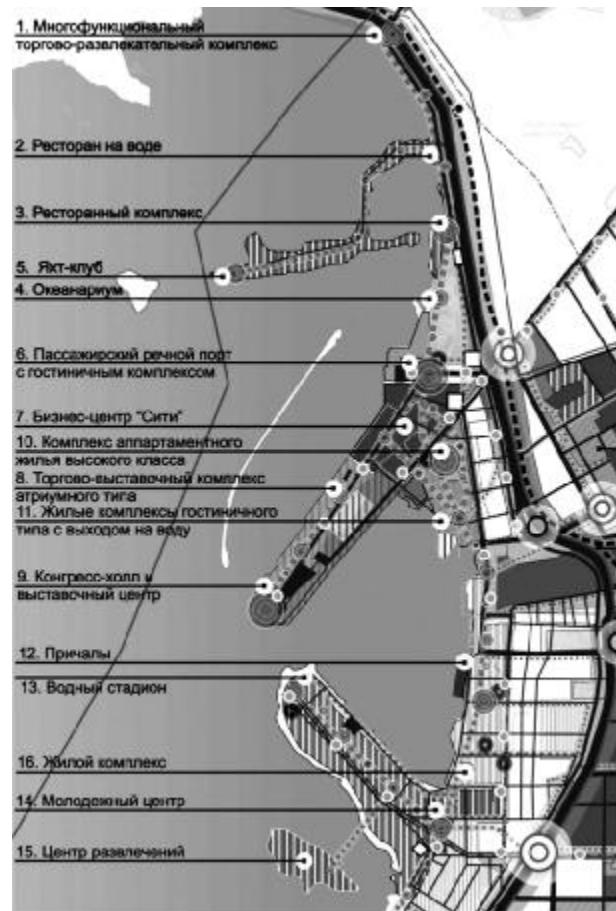


Рис. 3

элементов-доминант позволит уже на первом этапе реализации проекта сформировать архитектурно-планировочный облик территории. Формирование пешеходной зоны остальными объектами, предусмотренными проектом, которые будут достраиваться позднее, уточнит и расширит список предлагаемых услуг.

• Ранжирование территорий по степени их инвестиционной привлекательности осуществляется путем анализа территорий общественных пространств по следующим характеристикам: пешеходная и транспортная доступность; физическое состояние объектов недвижимости и инфраструктуры; возможности и потенциал дальнейшего развития территории; градостроительные ограничения; экологическое качество территории; интенсивность и доходность использования недвижимости; цена земли и ставки аренды [4]. Суммируя выше перечисленные характеристики, в Инвестиционной стратегии реконструкции центральной части Санкт-Петербурга предлагается оценивать инвестиционную привлекательность общественного городского пространства (а в контексте данного исследования и ППП в их составе) с помощью шкалы балльных оценок по ряду объективных факторов.



- Определение местной нормативно-законодательной базы формирования ППП. Градостроительная деятельность по созданию ППП должна закрепляться и поддерживаться в проектных принципах и стандартах, утверждаемых местной администрацией: градостроительные регламенты, «уставы оформления», «локальные градостроительные рекомендации» [1].

- Определение организаций реализации проектов ППП. Участники: муниципальные органы власти (администрация города), общественные организации, частный бизнес.

Организациями для реализации проектов ППП могут выступать: дирекция единого заказчика, фонд развития территории, «корпорация развития территории», «ассоциация», «управляющая компания», «партнерство». В Концепции градостроительной реорганизации и развития прибрежных территорий г. Казани, разработанной проектной группой преподавателей кафедры градостроительства и ПСНМ КГАСУ, вся территория была разделена на три зоны: «Лагуна», «Инновационный парк», «Экополис». Далее для реализации проекта в целом на первом этапе (2009-2010 гг.) авторы предлагали создать корпорацию по развитию территории и девелоперский бренд «Лагуна», корпорацию и девелоперский бренд «Казанский Инновационный Мегапาร์ค», которые должны заниматься организацией подготовки нормативно-правовой и проектной документации, реализацией проектов, контролем за ходом реализации строительства, координированием и урегулированием вопросов со всеми заинтересованными сторонами. Для градостроительных преобразований зоны «Экополис» на первом этапе на основе проведения тендера должна быть выбрана управляющая компания.

**IV стадия.** Участники: муниципальные органы власти (администрация города и органы архитектуры), частный бизнес. *Экономико-управленческая деятельность* на этой стадии включает: повышение инвестиционной привлекательности определенной городской территории, предназначенной для создания ППП, и проведение конкурсных процедур предоставления земельных участков для строительства, с открытой информацией о цене и заявителях.

Повышение инвестиционной привлекательности территории ППП в центральной части города предполагает реализацию следующих градостроительных решений, осуществляемых муниципальными органами власти, а также частным бизнесом в форме спонсорской поддержки:

1. Расширение общественных функций на территории пешеходной прогулочной зоны в центре города.

2. Повышение проницаемости городской среды на территории пешеходной прогулочной зоны в центре города, разукрупнение больших кварталов центра.

3. Развитие внутриквартальных ППП в центре города.

4. Использование различных форм мобильного, временного и сезонного благоустройства на территории пешеходной прогулочной зоны в центре города.

5. Активное использование естественных акваторий (при наличии), искусственных водоемов и каналов на территории пешеходной прогулочной зоны в центре города.

6. Сохранение, восстановление и развитие ценных городских ландшафтов на территории пешеходной прогулочной зоны в центре города.

7. Формирование активного образа территории пешеходной прогулочной зоны в центре города.

Например, согласно Концепции развития центральной части г. Чебоксары главным элементом ядра центра города должно стать бульварное кольцо, прокладываемое вдоль берега залива (см. п. 5, 6). Бульварное кольцо состоит из нескольких, различных по архитектурно-пространственному решению участков – по западному косогору идет ландшафтный бульвар (как центральная аллея террасного парка), с восточной стороны залива образуется «Чудесная дуга» – зона бульвара, начинающаяся от площади-сквера на пр. Ленина и по рельефу огибающая сложившуюся застройку Президентского бульвара (см. п. 7). «Чудесная дуга» – участок бульвара с исключительным качеством благоустройства, насыщенного высококласными кафе, ресторанами, дорогими бутиками, скульптурами и камерными зонами отдыха (см. п. 1). Особенно торговыми объектами предлагается насытить участок «Чудесной дуги» от новой площади на Президентском бульваре до предлагаемого у кромки воды залива ресторано-развлекательного комплекса (участок бульвара – «Променад вдоль витрин»). Фрагменту «Чудесной дуги» от площади на пр. Ленина до новой площади на Президентском бульваре предлагается придать образ интерактивной городской среды – постоянно изменяемой, за счет активного применения электронной рекламы (см. п. 4, рис. 4).

8. Повышение эффективности работы существующей транспортной и инженерной системы на территории пешеходной прогулочной зоны. Например, в лондонский Docklands государство вложило 2 млрд. фунтов стерлингов для выкупа у собственников земли, проведения рекультивации отравленной промышленными отходами почвы, создания современной транспортной и инженерной инфраструктуры, в том числе транспортной. Только после этого в проект удалось привлечь 6 млрд. фунтов стерлингов частных инвестиций.

В качестве организационно-экономических инструментов, которые могут повысить инвестиционную привлекательность ППП, можно выделить следующие: субсидирование,

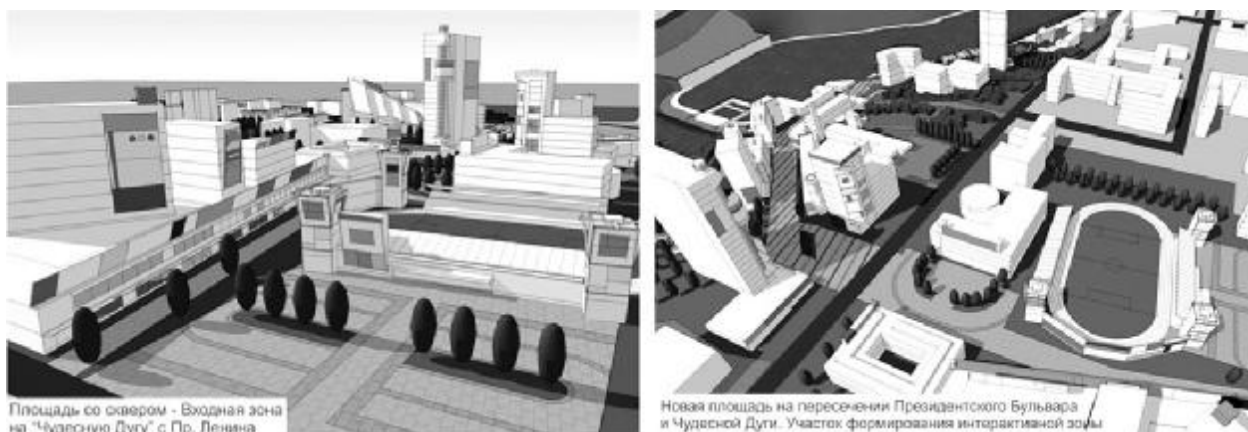


Рис. 4

стимулирование и локализация особых правовых условий [1].

**У стадии.** Участники: муниципальные органы власти, городское сообщество, частный бизнес. *Градорегулирующая деятельность* на этом этапе начинается с разработки проектной документации по формированию ППП на локальных городских территориях. Разработка проектной документации по формированию ППП на локальных городских территориях (проект планировки, проект застройки) ведется в соответствии с Градостроительным кодексом и опирается на технические задания, разработанные в составе Программы. Контроль за соответствием проектов «программным» требованиям осуществляется в виде согласования проекта документа с органами публичной власти (возможно с местными исполнительными советами, общественными комитетами), в виде публичных слушаний (ГрК РФ ст. 46).

После чего проводится ряд *экономико-управленческих действий* по реализации проектов. Если организация городских общественных пространств для пешеходного прогулочного движения входит в состав более общего архитектурного проекта, то юридический процесс проектирования включает обычные этапы и условия: разрешение на застройку и отвод участка. Если организация ППП планируется в границах выделенных в Программе Градостроительных Зон приоритетного развития для формирования ППП, то в этом случае большинство предпроектных согласований уже не требуется. Реализация проектов ППП ведется за счет средств муниципалитета и частного бизнеса. К проведению ряда работ (имеющих важное общественное значение) может быть привлечено местное население.

Заключительным этапом является *градорегулирующая деятельность* по оценке результатов и проведению мониторинга. Существуют механизмы включения общественности в процесс мониторинга и оценки осуществленных проектов – «общественный мониторинг» и «общественная оценка» реализации Программы. Организация общественного мониторинга и оценки требует значительных затрат и активности местного сообщества [2].

### Литература

1. Крашенинников А.В. Градостроительное развитие жилой застройки: исследование опыта западных стран: Учеб. пособие. – М.: Архитектура-С, 2005. – 112 с, ил.
2. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
3. Падерин В.К., Нигматуллина Л.К. Социальные проблемы городского пространства // Материалы международной научно-методической и практической конференции по архитектуре и дизайну. – Казань: КГАСА, 1999. – С. 174-180.
4. Реконструкция центра Санкт-Петербурга. Инвестиционная стратегия / Под общ. ред. Б.С. Жихаревич, А.С. Кривов, Л.Э. Лимонов. Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 1999.
5. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин; Фонд «Институт экономики города». – М.: Изд-во «Экзамен», 2008. – 525 с.