

Градостроительные аспекты решения проблем в кризисных городах Российской Федерации

ОАО НИИП Градостроительства за свою 70 летнюю историю многократно обращался к проблеме кризисных городов. Особое внимание было уделено городам с узкоотраслевой специализацией на территориях обладающих высоким потенциалом (нефть, газ, уголь), которые возникали в периоды острой необходимости его использования для развития экономики страны (периоды 30-40 годы, 70-90 годы).

Системы расселения Урала, Республики Коми, Севера Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока состоялись из сети поселений, ориентированного на развитие одного энергопроизводственного цикла – добыча, первичная переработка и транспортировка сырья, который дополнялся технологической, транспортной и энергетической инфраструктурой. Здесь складывались особые градостроительные ситуации, когда жизнедеятельность населения была связана только с промышленным освоением ресурсных отраслей, имеющих определенный цикл завершения, а промышленная эксплуатация могла иметь очень короткие сроки реализации.

1 эпизод. Одновременное промышленное и градостроительное освоение велось беспрецедентными в мире ускоренными темпами. Антидепрессивные и антикризисные меры должны были учитывать эту специфику, а мероприятия разрабатывались для населенных мест, уже находившихся в предкризисной или кризисной ситуации. Ликвидация таких ситуаций была ориентирована на взаимодействие следующих подходов: общеэкономического, отраслевого и градостроительного с диверсификацией градообразующей базы.

В научно-проектную Схему расселения западносибирского нефтегазового комплекса были заложены методические принципы внедрения вахтового метода организации труда, позволившие максимально сократить количество постоянных поселений и определить местоположение основных инфраструктурных системоорганизующих центров. Далее институтом запроектирована сеть вахтовых поселков, разработана их номенклатура. Совместно с организациями Газпрома запроектирован и построен инфраструктурный вахтовый поселок на Ямбургском месторождении. Реализация разработанных предложений в Ямало-Ненецком округе позволила создать три крупных системы «Базовый город-вахта», связать их единым транспортным каркасом, тем самым решив проблему их устойчивого развития. Институт и сегодня работает на территории округа, осуществляя мониторинг предложенной нами системы, проектируя вахтовые поселки, разрабатывая проекты генеральных планов поселений, выполняя проект схемы территориального планирования округа.

Преимуществом методических принципов институтом выполнены работы для Ханты-Мансийского округа, республики Коми, Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края. Ряд принципов, работающих на устойчивость, использованы для республики Татарстан, Марий Эл, Костромской, Ярославской, Ростовской и Ленинградской областей.

2 эпизод. Особое внимание кризисным городам было уделено в научно-проектной работе «Оптимизация региональных систем расселения в Российской Арктике», разработанной по заданию Губернатора Ямало-Ненецкого Округа Ю.В. Неёлова, одобренной Заседанием Госсовета при Администрации президента РФ. Предложения по градостроительной политике в Арктической зоне тезисно можно изложить в следующем порядке (рис. 1).

- Арктическую зону России можно освоить без строительства новых постоянных поселений, используя потенциал и градообразующую базу уже развитых систем и поселений;

- в местах разработки новых месторождений на удаленных территориях строить инфраструктурные вахтовые поселки;
- обеспечить приоритет внутрирегиональной вахты;
- связать основные центры Арктической зоны единым планировочным каркасом с последующим включением его в каркас Российской Федерации;
- при проектировании и реализации новых кластерных проектов использовать существующие градостроительные системы с разработкой специальной нормативно-правовой базы для центров, участвующих в процессе освоения Арктики.

Для осуществления такой политики требуется государственная поддержка населенным пунктам, призванным быть опорной базой для рационального, сбалансированного процесса освоения Арктики.

К таким населенным пунктам относятся форпосты, бывшие военные поселения, поселки при метеостанциях, поселения малочисленных коренных народов, базовые города. Многие из них, в связи с малой востребованностью сегодня, находятся в плачевном состоянии. В качестве примера рассмотрим город Норильск, определенный в Стратегии территориальной организации зоны Севера и Арктики, как базовый город с зоной влияния не только собственного МО, но и территории севера РФ и Красноярского Края.

Ресурсный потенциал МО г. Норильска в комплексном процессе освоения Арктической зоны может быть востребован для мировой и федеральной экономики (медноникелевые руды, каменный уголь, железо, известняки). Промышленный и социальный потенциал (предприятия, высшие учебные заведения, жилье, население) обладают северной спецификой.. Территориально Норильск является последней освоенной базовой точкой в Арктической зоне. Огромные расходы вложенные в жизнеобеспечение города могут в перспективе принести экономическую отдачу во много раз большую в сравнении со строительством новых поселений в зоне Арктики. В сегодняшней ситуации, чтобы выжить городу нужна федеральная поддержка.

Учет предложений института на первом этапе реализации генерального плана позволил избежать тех острых социальных конфликтов подобных тем, которые имели место в п.Пикалево Ленинградской области. Однако, дальнейшая реализация предложений выходит за рамки полномочий муниципальных и региональных властей и требует федеральной поддержки.

3 эпизод. По заданию бывшего Госстроя РФ Институт разработал предложения по ликвидации кризисных ситуаций на территориях основной деятельностью которых являются текстильная, угольная и лесная отрасли (Ивановская, Кемеровской области, Республика Коми).

Анализ и оценка существующего положения позволили сделать вывод, что невозможно планировать мероприятия по реструктуризации и диверсификации градообразующей базы без разработки генеральных планов кризисных городов этих областей. Необходимо проанализировать место в системе расселения, определить роль населенного пункта в поселении, рассчитать численности населения, структуру кадров, перспективную потребность в них, учесть существующую безработицу, специфику территории и её потенциал. Эта работа не получила практического завершения в связи с ликвидацией Госстроя РФ, но мероприятия предлагаемые в ней при адаптации их к сегодняшним реалиям могут быть действенны, особенно для определения бюджета финансирования в целях ликвидации кризисных ситуаций в каждом отдельном случае (федеральном, региональном, муниципальном).

4 эпизод. Градостроительный Кодекс РФ декларируя принципы устойчивого развития территорий, назначение схем территориального планирования (муниципального уровня) сводит лишь к определению зон размещения объектов капитального строительства местного значения и определению зон с особыми условиями использования территории. Градостроительные проблемы (расселение, население,

структура кадров, занятость, безработица) не входят в состав утверждаемой части документа.

Использование Стратегий социально-экономического развития не дает желаемых ответов, а декларация Кодекса о приоритете вышестоящих документов над нижестоящими, законодательно соответствующие принципу разделения полномочий, теряет смысл в условиях отставания или одновременной разработки всех отраслевых градостроительных документов, что приводит к парадоксальным ситуациям по выбору приоритетов развития, многочисленным нестыковкам и затягиванию утверждения проектов. Оценка проектов генеральных планов во Всеволожском районе, разработанных проектировщиками по прогнозируемому инвестиционному вложению показала, что в совокупности население для реализации этих проектов в районе потребуются столько же, сколько проживает в настоящее время в области. Данный подход заключался в территориальном освоении земель под жилищное строительство без учета человеческого потенциала, единственной целью которого был скорейший перевод земель из категории сельскохозяйственного назначения в земли населенного пункта.

Признавая наличие проблемы, Институт в ходе разработки Схемы территориально планирования района обосновал выбор сценария, где территориальное развитие должно соответствовать природно-ресурсному потенциалу с сохранением экологического равновесия. (рис.2). Расчет перспективной численности населения каждого поселения основывался на возможностях развития градообразующей базы.

В условиях разделений полномочий между органами власти внедрение этих предложений возможно только совместными решениями областного Комитета по архитектуре и градостроительству, Департамента по инвестициям и экономике, Администрации муниципального района и поселений, проектировщиками, разрабатывающими документацию.

Такая работа проводится в Ленинградской области. Что происходит с разработкой проектов генеральных планов на других территориях трудно оценить.

Вывод один – необходима скорейшая корректировка положения Градостроительного кодекса, разработка первоочерной комплексной градостроительной документации с концепциями и стратегиями, возврат к решению множества градостроительных проблем комплексно с обязательным учетом основных факторов определяющих устойчивость развития территории, согласованность в федеральном, региональном, муниципальном управлении, рациональном использовании и сохранении территории. Только после утверждения такого документа можно говорить о разделении полномочий власти.

В противном случае, через несколько лет при реализации градостроительной документации, выполненной в соответствии с существующим Градостроительным кодексом, можно получить целую серию территориальных диспропорций на уровне утвержденных генеральных планов, а проблемы развития поселений, не согласованные с потенциальными возможностями территории можно будет классифицировать как социальную катастрофу.