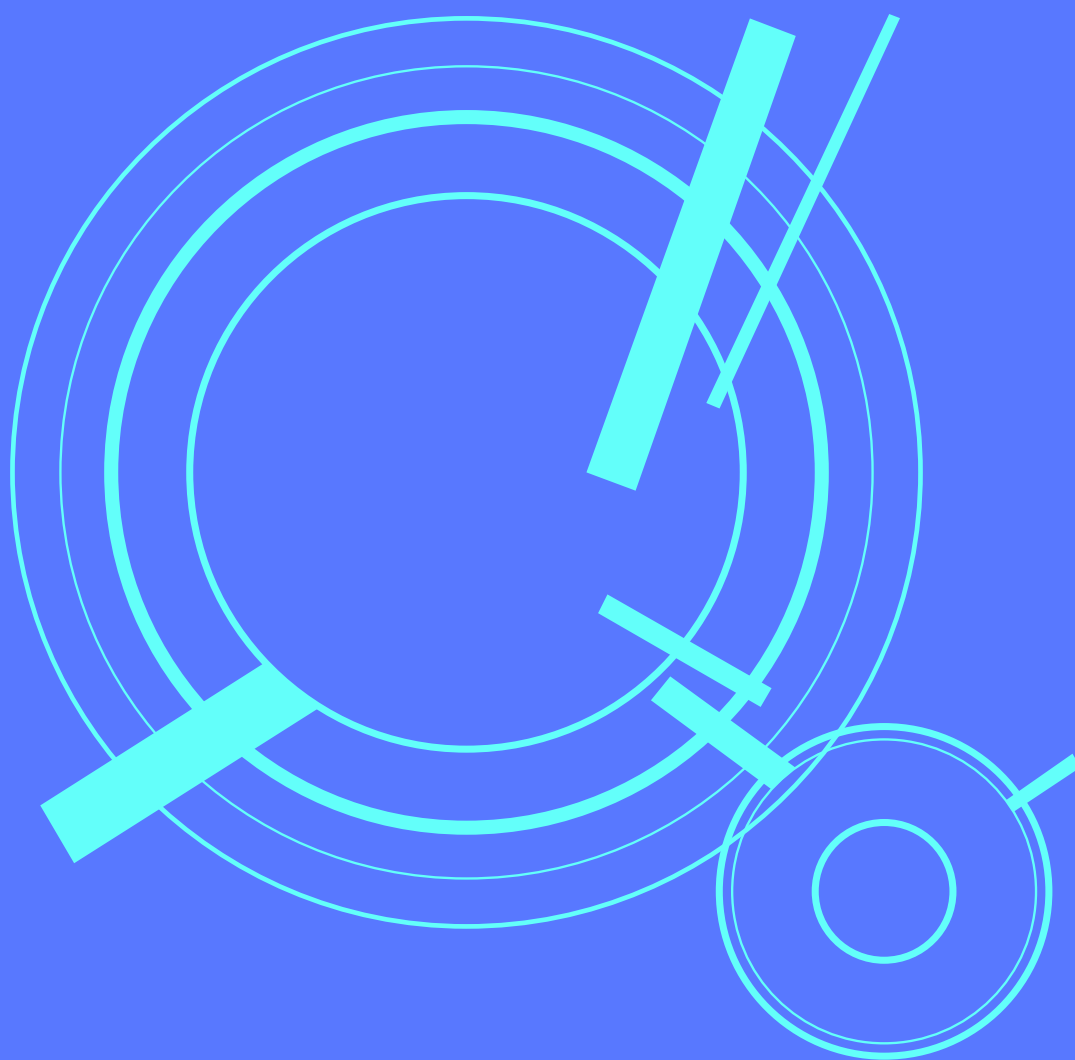


URBAN FORUM

ALMATY 2017



ГОРОД БЕЗ ОКРАИН

Перспективы полицентричности Алматы

URBAN FORUM ALMATY
СЕНТЯБРЬ 2017 Г.

Urban Forum Almaty, постоянно действующая платформа модерации урбанистических процессов в крупнейшем городе Казахстана, с 2015 года занимается организацией диалоговых механизмов внутри городских сообществ и с властями Алматы, ведет исследовательскую работу, поддерживает различные проекты и инициативы, направленные на развитие городской среды, вовлечение горожан в процессы планирования, принятия и реализации решений.

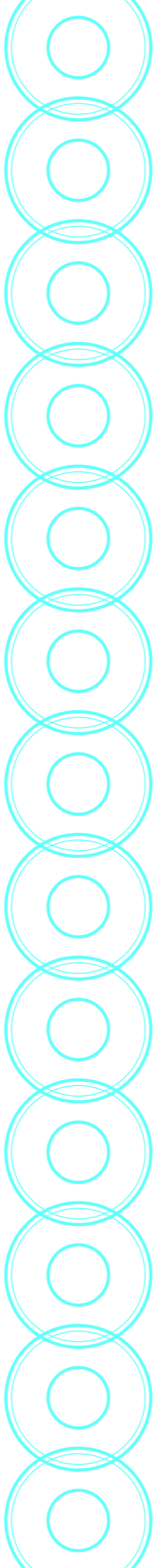
В 2017 году Urban Forum Almaty решил вместо одной крупной конференции провести серию круглых столов, каждый из которых сфокусирован на одной теме и препарирует ее с разных перспектив. Первая такая встреча состоялась в мае для изучения процессов принятия архитектурных и градостроительных решений в Алматы. На ее основе были выработаны рекомендации по преодолению непрозрачности Градсовета и других структур, ответственных за изменения городской ткани.

Второй круглый стол, прошедший 26 сентября, был проведен в партнерстве с РГП Госградкадастр при Министерстве национальной экономики Казахстана, ведущей проектной организацией республики в области градостроительного планирования. В рабочей встрече приняли участие архитекторы, консультанты в сфере коммерческой недвижимости, представители девелоперских компаний и бизнеса, городского акимата и АО «Центр развития Алматы», а также активисты и СМИ. Мы представляем вниманию общественности выводы и рекомендации, которые были выработаны по итогам обсуждений.

Urban Forum Almaty благодарит **Алтая Сатыбалдиева** (Алматыгипрогор-1), **проф. Аманжолу Чиканаева** (Госградкадастр), **Олену Чернышеву** (Dornier Consulting GmbH) и **Марлену Хаппач**, главного архитектора Варшавы, а также **Гульшат Сариеву** (Cushman & Wakefield), **Бекзата Аманжол** (Levelstudio), **Владислава Филатова** (Basire Design Group), **Ирину Медникову** (МИСК), **Ольгу Веселову** (Евразийский культурный альянс) и других за деятельное участие в работе круглого стола.

Особая благодарность РГП Госградкадастр и лично **Турлыбеку Мусабаеву**, **Карлыгаш Молдагалиевой** и **Айнур Оспанқызы** за сотрудничество при проведении мероприятия.

Генеральный партнер Urban Forum Almaty – **Фонд Сорос Казахстан**.
Автор отчета: **Адил Нурмаков**, к.п.н., Urban Forum Almaty



СОДЕРЖАНИЕ

Постановка проблемы	4
В контексте агломерации	5
В программе «Алматы-2020»	7
В Генеральном плане Алматы	8
Экономика полицентричности	10
Критерии выявления новых центров	11
Комфортная среда как условие	12
Транспортная связанность	13
Рекомендации	14



ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В мировой практике наиболее удачными примерами полицентричных мегаполисов выступают агломерации, объединявшие населенные пункты, которые развивались и росли с достаточной степенью автономности. Когда расширяющаяся метрополия присоединяет к себе не города, а поселки, экспансия продолжает идти от исторического ядра. Полицентричность в этом случае оказывается менее очевидной, а стратегия ее достижения – более сложной.

Дискуссии вокруг полицентрического подхода к планированию городов вызваны не столько ростом современных городов, их увеличением в размерах, сколько характеристиками этого роста, обусловленными рядом социально-экономических факторов. Расползание городской территории (urban sprawl), или субурбанизация, вызваны различными факторами, которые могут отличаться в зависимости от района города – рабочие выселки или коттеджные городки (причем, гетто могут порой соседствовать с элитными «gated communities»).

Уильям Алонсо, основоположник теории городской экономики, в 1960-х годах доказал связь между urban sprawl и рыночными механизмами – удорожание земли в центре города вело к ее коммерческому использованию, а жилая зона расширялась вместе с границами города. Таким образом, десятилетиями лишь усиливались моноцентризм и роль исторического ядра города.

Быстрый рост пригородных зон привел к тому, что города становились все менее соразмерны человеку, и люди тратят все больше и больше времени на перемещение из точки А в точку Б. Рост благосостояния городского населения и доступности транспортных средств для среднего потребителя приводит к транспортному коллапсу во многих городах, усугубляя экологические проблемы.

Поэтому, вопросы полицентризации городов тесно увязаны с целями устойчивого развития¹. В самом общем смысле, полицентричные города предполагают наличие нескольких центров притяжения, что усложняет структуру городской экономики, распределение ресурсов в ней, а также конфигурацию транспортных и людских потоков. Существуют не только разные подходы к достижению полицентричности – порой между собой сильно разнятся интерпретации самой концепции и целеполагание полицентризма.

Для Алматы, как и для многих других крупных городов мира, актуальны вызовы субурбанизации (зачастую неконтролируемой) и связанные с этим проблемы. Город находится в начале пути по переосмыслению и поиску новых подходов к пространственному планированию. Как избежать территориальной сегрегации новых жилых массивов и не позволить идее «самодостаточности» отдельных районов оправдать функциональную дезинтеграцию города?

¹ Sustainable development – концепция планируемых социально-экономических процессов, предусматривающих согласованность институциональных реформ, использования природных ресурсов, инвестиций и научно-технического развития в интересах развития потенциала и долгосрочного повышения качества жизни людей.

В КОНТЕКСТЕ АГЛОМЕРАЦИИ

Первое упоминание о полицентричности Алматы относится к концу 2000-х гг. и к проекту G4City – четырех городов-спутников, нанизанных на Капшагайскую трассу – т.е. к развитию агломерации, за пределами границ города. Проект был тогда поддержан правительством, государство выделяло средства (по данным источников, до 380 млн. долл.) на разработку технической документации по проекту и подготовку инфраструктуры². Проект G4City был внесен в госпрограммы «Доступное жилье-2020» и «Развитие регионов до 2020 года».

В мировой практике агломерацией называют совокупность территориально сросшихся или срастающихся населенных пунктов вокруг одного или нескольких городов-ядер, а также комплекс подходов к гармонизации управления таким образованием в инфраструктурных, инженерно-планировочных, социальных и др. аспектах.

В Казахстане, учитывая довольно слабый уровень урбанизации территории, под агломерацией понимается зона, имеющая потенциал опережающего развития в масштабе республики.

Однако, по результатам разработки межрегиональной схемы территориального развития Алматинской агломерации, выполненной в 2014-15 гг., РГП Госградкадастр рекомендовало отказаться от продолжения проекта G4City и ограничиться лишь завершением т.н. Gate City, первого города, расположенного на выезде из Алматы.

По словам проф. А. Чиканаева (РГП Госградкадастр), города G4City не только имели изъяны в градостроительном плане (например, новые населенные пункты должны были быть надвое поделены трассой, что создало бы серьезные сложности для их функционирования), но также имели более системные недостатки. В частности, проект требовал изъятия из оборота крупных участков – порядка 5,000 га – ныне используемых земель сельскохозяйственного назначения.

² Источник: Сайт Caspian Group, материнской компании TOO G4City <http://bit.ly/2hKfQRT>

В КОНТЕКСТЕ АГЛОМЕРАЦИИ

Межрегиональная схема территориального развития Алматинской агломерации в мае 2016 года была утверждена постановлением правительства. Вместо проекта G4City предлагается развивать до уровня «контрмагнитов» имеющиеся населенные пункты в пригородной зоне по основным направлениям маятниковой миграции населения. Капшагай, Узынагаш и Шелек в перспективе должны стать контрмагнитами, оттянув на себя часть внешнего миграционного потока. В их направлении, а также в направлении Талгара и Иссыка предлагается усиленное развитие линий скоростного пассажирского транспорта.

Границы агломерационного ареала в развитых странах определяются методом «светового отпечатка», т.е. аэросъемкой фиксируются области интенсивного искусственного освещения в непосредственной близости к городу-ядру. В случае с Алматы, границы ареала определены после анализа экономического потенциала пригородных населенных пунктов и применен коэффициент полуторачасовой транспортной доступности.

Межрегиональная схема ставит задачу гармонизированного развития Алматы и прилегающей территории для развития потенциала пригородной зоны и разгрузки города-ядра по принципу полицентричности в масштабах агломерации путем создания комфортных условий, сравнимых с условиями в городе-ядре (в первую очередь, авторы говорят о рабочих местах и социальной инфраструктуре). Разработка генплана Алматы была приостановлена на время выработки этой схемы, и он финализировался уже в рамках видения развития агломерации.



В ПРОГРАММЕ «АЛМАТЫ-2020»

Одним из приоритетов Программы Алматы-2020, стратегического документа, определяющего направления будущего развития города, стало «повышение стандартов жизни присоединенных территорий с учетом принципа полицентричности». Напомним, что весной 2014 г. территория Алматы увеличилась на 23 200 га., а население – почти на 100 тыс. человек, проживавших там.

Присоединение пригородных поселков обусловили социальные и управленческие вызовы, которые ставило перед городом их разрастание за счет размещения там значительной массы трудовых мигрантов, работающих в Алматы. Часть этих поселков фактически уже являлись продолжением города и требовали «развития, обеспечения безопасности и правопорядка, улучшения инфраструктуры». В 2011-12 гг. в пригородах происходили инциденты, связанные с террористическими группировками.

Таким образом, задача обеспечения полицентричности в Программе «Алматы-2020» исходит из необходимости развития новых территорий для выравнивания социально-экономических условий. Для этого в новых районах – Алатауском и Наурызбайском – планируется построить первоочередные социальные объекты, прокладывать там коммуникации, чтобы повысить их привлекательность для проживания и ведения бизнеса, и создавать в них т.н. «точки роста», под которыми авторы программного документа понимают не только крупные проекты, такие как индустриальная зона, но и бизнес-центры и торгово-развлекательные заведения.

Дальнейшее развитие города не будет сбалансированным, если стратегически ставка делается только на «подтягивании» присоединенных поселков до уровня окраин города.

На наш взгляд, данный подход упускает из вида потребность в развитии альтернативных центров притяжения также и в прежних границах Алматы, в рамках которых соотношение исторического ядра к остальной территории крайне непропорционально, а «контрмагниты» пока не ясны. Дальнейшее развитие города не будет более сбалансированным, чем сейчас, если стратегически ставка делается только на «подтягивании» бывших поселков до уровня окраин города. Необходим комплексный подход к формированию системы альтернативных, функционально многообразных и эффективно связанных между собой центров.

Частично, решения для данной задачи предлагается заложить в новый Генеральный план Алматы, но ввиду непрозрачности процесса его разработки и фрагментарности информации о его содержании, общественность имеет возможность оценить их только на основе редких публичных выступлений авторов данного документа.

В ГЕНЕРАЛЬНОМ ПЛАНЕ АЛМАТЫ

Необходимость разработки нового Генерального плана Алматы обсуждалась с конца 2000-х гг. Начиная с 2012 г., ведется работа по «корректировке» документа, принятого в 2002 г. Процесс затянулся вследствие «прирезки» территорий в 2014 г., а также до принятия Межрегиональной схемы развития агломерации в 2016 г. На данный момент Генплан финализирован проектным институтом «Алматыгипрогор-1», но еще не утвержден на уровне центрального правительства.

По словам Алтая Сатыбалдиева, руководителя отдела генплана в «Алматыгипрогор-1», согласно новому документу на смену традиционно монофункциональному зонированию города должно прийти многофункциональное. Под монофункциональными территориями понимаются жилые массивы и промзоны. Привнесение туда иных функций призвано сократить разрыв в развитии центра и периферии, в частности, по насыщенности объектами общественного назначения.

Однако в обоих случаях планировщики ведут речь, главным образом, об освоении территорий, прежде не находившихся в активном использовании. Так, основное внимание по Генплану и по структуре планируемых бюджетных инвестиций в территориальное развитие города уделяется вновь присоединенным территориям. Это развитие инженерно-транспортной инфраструктуры (пробивка магистралей, обустройство уличной сети и коммуникаций.) и социальных объектов (школы, детсады, объекты предоставления госуслуг). Главной задачей называется вывод этих территорий из статуса «социальной пустыни» и снижение градуса маргинализации населения, проживающего там. Эти действия, как ожидается, повысят привлекательность этих районов для строительства современного жилья, объектов торговли и обслуживания.

Генплан под развитием полицентричности подразумевает, главным образом, освоение вновь присоединенных районов. Этот подход, скорее, относится к теме создания контрмагнитов для оттягивания внешних миграционных потоков. После «прирезки» решать эти задачи предстоит городу самостоятельно, а не в рамках взаимодействия по управлению агломерацией.

Вызовы, стоящие перед теми районами, которые давно являются частью Алматы, но также страдают от собственной монофункциональности («врожденной», или «приобретенной» вследствие утери части культурных, спортивных, производственных или социальных объектов), недостаточной транспортной связанности и иных проблем, Генплан не рассматривает как приоритет.

Моделью комплексного развития называют район, формирующийся вокруг крупных объектов Универсиады-2017. Спортивный кластер, возведенный в микрорайоне «Алгабас» Алатауского района, включает ледовую арену, атлетическую деревню, киноконцертный зал. В районе идет массовое строительство крупных массивов социального и арендного жилья, планируется также обустройство рекреационных парковых зон и торгово-производственных объектов. Похожие функции закладываются для Наурызбайского района, где в 2017 г. построен административный центр. Новые функции, заложенные для этой территории включают создание логистического и перерабатывающего агропарка, возведение спортивных и рекреационных объектов и пр.

В ГЕНЕРАЛЬНОМ ПЛАНЕ АЛМАТЫ

К сожалению, до настоящего времени, даже в «модельном» районе, пытающемся реализовать post-use³ наследия Универсиады-2017, городским властями не уделялось достаточно внимания транспортной инфраструктуре, из-за чего крупные жилые микрорайоны, несмотря на наличие в них полифункциональных объектов, все еще остаются фактически изолированными от основного тела города (см. раздел «Транспортная связанность»).

Таким образом, Генплан ставит в приоритет обеспечение минимальных стандартов городской жизни на территориях, которые недавно были включены в границы Алматы. Устройство в них базового набора объектов и точек приложения труда является очень важной задачей, однако такой подход, скорее, относится к планам создания контрмагнитов для оттягивания внешних миграционных потоков. В силу включения данных территорий в границы города, решать эти задачи теперь предстоит городу самостоятельно, а не в рамках механизмов взаимодействия по управлению агломерацией.

В развитии районов, находящихся в прежних границах города, документ выделяет вынос производств в индустриальную зону и города-контр-магниты и освоение промзон – т.е., опять же, речь идет о территориях, вновь вводимых в оборот, а не о сложившихся районах с их проблемами. Нынешние промзоны (АЗТМ, АРО, ВРЗ и пр.) планируется использовать как малоэтажные селитебные и рекреационные зоны из-за повышенной сейсмичности данных территорий и высоким стоянием грунтовых вод на них.

Другим примером развития в прежних границах рассматривается район вдхр. Сайран как центр притяжения для западной части Алматы. Однако, это является скорее реактивацией Генплана на активную застройку, которую проводят там различные девелоперы с середины 2000-х гг., нежели новым продуманным градостроительно-планировочным решением. Более того, первоначальные «докризисные» проекты компании KUAT включали развитие функций культурно-рекреационного характера как вклад девелопера. Планы реконструкции парковой территории вокруг водохранилища и самого водоема, рассматриваемые в последние годы, предполагают финансирование из бюджета

³ «Последующее использование» мега-объектов, возведенных к определенному разовому событию, предполагающее их длительную эксплуатацию с максимальной пользой для экономики и развития сообщества.

ЭКОНОМИКА ПОЛИЦЕНТРИЧНОСТИ

По мнению Гульшат Сариевой, главы представительства консалтинговой компании Cushman & Wakefield, на сегодня казахстанские девелоперы при реализации крупных проектов не готовы к дополнительной инвестиционной нагрузке помимо существующей, как правило, включающей обязательства по базовой социальной инфраструктуре (например, детский сад, школа, паркинг и пр.). «Состояние рынка и стоимость привлечения капитала слишком высока», говорит она. С другой стороны, эксперт указывает на то, что у городских властей и Градостроительного совета есть возможности сдерживать основной мотив бизнеса к максимизации прибыли, которыми следует пользоваться более настойчиво, чтобы сбалансировать коммерческий интерес учетом общественного запроса и долгосрочных градостроительных интересов, избегать чрезмерной концентрации объектов, несущих одну и ту же функцию и т.д.

Например, бизнес не готов финансировать строительство ветки метрополитена или линии наземного рельсового транспорта к территориям комплексной застройки, которая наиболее выгодна для девелоперов в плане возврата инвестиций. Максимизация маржи достигается увеличением плотности заселения, строительством жилых комплексов башенного типа, что в перспективе увеличит пиковые нагрузки на дороги, связывающие данный район с другими частями города. Однако, власти могут применить иные способы регулирования – например, ограничить высотность возводимого жилья, включить в эти проекты развитие пешеходной инфраструктуры внутри зоны комплексной застройки, здания с совмещенными функциями, предусматривать ресурс дорожного полотна под полосы для общественного транспорта при пробивке магистралей и прокладке улиц внутри района. Собственно вклад в транспортную инфраструктуру, по мнению специалистов, девелоперы будут ожидать от государства.

При развитии полицентричности проекты комплексной застройки должны быть достаточно крупными для оказания влияния на первичной и вторичной зоне охвата. Распространенная в Алматы точечная застройка не способствует полицентричности, напротив, ухудшая ситуацию с нагрузкой на имеющиеся коммуникации, и сложившуюся среду в целом.

Как правило, предпочтение по функции центра притяжения в новых жилых массивах Алматы отдается торгово-распределительной активности в формате торгово-развлекательного центра (ТРЦ). Это не только самый легкий выбор для девелопера в силу его распространенности, но и наиболее закономерный, исходя из анализа уровня доходов и структуры расходов населения. «Основная часть потребления – это продукты питания, одежда и т.д. К сожалению, доля затрат на рекреацию и культуру очень мала», констатирует г-жа Сариева.

Альтернативой ТРЦ является организация условий для развития уличного ритейла (high-street) в местах, предлагающих многообразие функций, стимулирующих высокий пешеходный трафик – причем не только в центре города, а везде, где для этого имеются предпосылки, а плотность и характер застройки позволяет такую организацию пространства в уже имеющейся среде или заново. Успех таких проектов также требует заинтересованности и прямого участия городской администрации – по примеру трансформации центра города в 2017 г.

КРИТЕРИИ ВЫЯВЛЕНИЯ ЦЕНТРА

Большинство микрорайонов, созданных в Алматы в советское время, и новых жилых массивов создавались исключительно как «спальные районы». Заложенная в них монофункциональность не исключала обустройства там всей необходимой базовой потребительской инфраструктуры – торговых центров, медицинских, образовательных и культурно-бытовых учреждений. Данный подход к обеспечению «самодостаточности» сохраняется до сих пор и угрожает усугублением изолированности «спальных районов», социальной и функциональной дезинтеграции города.

Не до конца понятен предлагаемый сегодня Генпланом вынос части функций центра города в периферийные районы. Озвученные проекты (индустриальная зона и центр агробизнеса) не распределяют функции центра, а являются проектами избавления районов города, лежащих близ центра Алматы, от несвойственных современному мегаполису функций. Какие функции центра могут быть передислоцированы (и зачем) остается пока неясно. Имеющиеся проекты развития туристического потенциала (музей кочевой цивилизации и военного дела на месте Верненской крепости, комплекс курганов в Боралдае) распределяют культурно-рекреационные функции, однако низкая плотность населения и дефицит предложения иных активностей в этих районах не будет способствовать их оформлению как альтернативных центров.

В исторической ретроспективе из проектов советского периода можно выделить такие крупные градостроительные узлы как район вдхр. Сайран и одноименного междугороднего автовокзала как якорного объекта (до конца не был реализован как альтернативный центр), микрорайоны «Самал» (на сегодня эффект района в контексте полицентричности не прослеживается из-за его непосредственной смычки с историческим центром), а также район ВДНХ («Атакент»), который по масштабу воздействия на город можно считать аналогом астанинского Expo City по меркам Алма-Аты 1960-х гг., и последующего развития в той же части города научного кластера – ряда НИИ и Казгуграда.

Итак, полицентричность в Алматы сдерживается тем, что старые и новые градостроительные образования за пределами исторического центра не выступают центрами притяжения, а лишь ограничиваются функцией зоны комплексной застройки и компактного расселения в ней. Они не формируют собственное урбанистическое ядро, экономический потенциал, соразмерный с центром города, не предлагают сравнимых с центром условий по комфортности проживания, не обладают достаточной транспортной связанности с другими частями городского организма, отделены от исторического ядра отсутствием промежуточных локальных центров. В идеале же, альтернативный центр должен не только получить базовую инфраструктуру для достижения «самодостаточности», но стать районом города, имеющим свои преимущества, по сравнению с историческим ядром и другими центрами.

Можно выделить два подхода к выявлению и планированию альтернативных центров, которые присутствуют в современном дискурсе, в т.ч. в Алматы. Первый можно обозначить условно как «неомодернистский» – и он нашел свое отражение как в Межрегиональной схеме Алматинской агломерации, так и в проекте Генплана Алматы. Данный подход отличает макропланирование, масштабные проекты переноса крупных объектов, трансформацию районов через реализацию мегапроектов, смену функционального назначения крупных зон и освоение новых земель.

КРИТЕРИИ ВЫЯВЛЕНИЯ ЦЕНТРА

Чтобы полицентричность имела социальную базу, важно, чтобы в расчет принимали не только масштаб пространственного планировщика, но и то, как устроены человеческие сообщества в рассматриваемых районах.

Другую парадигму мы назовем «урбанистической», и ее применение, на наш взгляд, должно если и не заменять, то существенно дополнять первый подход, который мыслит в категориях «масштаба с большим коэффициентом». Децентрализация активностей и развитие экономики нецентральных районов – это не только градостроительная, но и социологическая задача, т.к. при выявлении потенциала той или иной территории необходимы комплексные исследования, консультации с общественностью и использование имеющегося потенциала локальности. По мнению Еркната Заитова, старшего аналитика Центра урбанистики при АО «Центр развития Алматы», планируя стратегию развития тех или иных районов как альтернативных центров, важно изучать те точки притяжения, которые уже сынициированы людьми, бизнесами или самой идентичностью района.

Такого же мнения придерживаются в архитектурном бюро Basire Design Group, реализующем проект в мкр. «Тастак» 2017 г. в рамках конкурса Urban Forum Almaty и Фонда Сорос Казахстан. Как говорит Марат Гаганин, архитектор компании, необходимы комплексные исследования – инвентаризацию, анализ и консультации с местным сообществом – для более эффективного и отвечающего общественному запросу зонирования, выявления точек притяжения. Используя данные таких исследований можно развивать качественные и современные общественные пространства, что повысит уровень комфортности среды и качество жизни в данном районе, уменьшит частоту перемещения людей в поисках культурно-досуговых активностей и сделает значительный вклад в формирование здесь альтернативных урбанистических ядер локального и районного масштаба. Кроме того, по мнению специалистов Basire Design Group, вовлечение жителей в архитектурное проектирование и создание таких пространств мотивирует население на более длительную активность и инициативность, развивая социальный капитал района.

В этой связи, инвестиции в комфортную городскую среду, сделанные администрацией Алматы в 2017 г. путем реновации и обустройства связанных пешеходных коридоров и общественных пространств в историческом центре города, должны стать лишь началом пути. Последующие подобные проекты следует реализовывать в нецентральных районах, что повысит не только их привлекательность из-за расширенного набора функций общественных пространств, но также активизирует деловую активность там, положительно скажется на качестве воздуха и, в целом, на уровне жизни населения.

В противном случае, трансформация центра города, еще более усилившая рекреационную и торгово-развлекательную привлекательность исторического ядра, будет играть против планов полицентричности.

ТРАНСПОРТНАЯ СВЯЗАННОСТЬ

При планировании полицентрических городов транспорт становится ключевым вопросом не только для преодоления изолированности районов, но и для недопущения этого. Вернемся к микрорайонам «Алгабас» и комплексу спортивных и культурных объектов Универсиады-2017 в Алатауском районе Алматы, которые считаются разработчиками Генплана считают моделью развития полицентричности южной столицы.

Ставя цели полицентричности без анализа социальных и транспортных факторов, можно не решить, а усугубить проблему, которую принимаемые решения, предположительно, должны решать.

«Создавая крупные альтернативные центры притяжения с функциями, уникальными для всего города, новая инфраструктура и связанные с ней активности нередко становятся востребованы для большого количества горожан, привлекая не только население близлежащих районов, но и жителей других районов, ранее там не бывавших. Так, вместо того, чтобы разгрузить город, мы можем загрузить его еще больше», говорит Елена Чернышева, ведущий эксперт немецкой консалтинговой группы Dornier.

В случае с «Алгабасом» на момент возведения спортивно-культурного кластера с крупнейшими по емкости объектами в городе и в процессе застройки прилегающих территорий жилыми массивами не была продумана транспортная составляющая района даже как «спального района», не говоря уже об обеспечении надлежащей его связанности с другими частями мегаполиса как альтернативного многофункционального центра. В проекте Генплана декларируется необходимость развития мультимодальных транспортных связей, однако даже в модельном кейсе полицентричности данный аспект не был учтен.

Для анализа, который должен проводиться на ранних подготовительных этапах планирования полицентричности и распределения функций по зонам, консультант предлагает пользоваться гравитационной моделью исследования транспортных потоков между центрами притяжения. Этот подход, несмотря на наличие определенной критики, широко применяют профессионалы в области транспортного менеджмента. Эта теория гласит, что чем меньше расстояние между двумя объектами и больше их масса, тем сильнее они притягиваются друг к другу. Например, селитебные зоны с высокой плотностью застройки и крупный торгово-развлекательный центр, даже если они располагаются дальше друг от друга, чем меньшие по размеру торговые точки и жилые районы, будут притягиваться друг к другу, т.к. горожане склонны преодолевать большее расстояние для получения доступа к более разнообразным функциям.

Не существует прямой взаимосвязи между созданием центров в противовес историческому ядру и снятием проблемы автомобильного трафика с повестки дня.

ТРАНСПОРТНАЯ СВЯЗАННОСТЬ

Исследования на основе этого подхода позволяют провести т.н. транспортное районирование и изучить емкость каждого транспортного района. Учитывается как «вес» объектов, находящихся в районе, и количество населения, так и характеристики совершаемых перемещений – начало и конец поездок, интенсивность (объем прибытия/отправления), цель (дом-работа, дом-покупки и вне дома, например, работа-работа), время перемещения и прочее. Совокупность всех этих данных образует матрицу корреспонденций, которая визуально помогает определить узловые точки и выявить центры города на основе существующих связей между районами. «Центроид» (центр транспортного района) не всегда совпадает с урбанистическим ядром, но может указать на насыщенность активностями и привлекательность района.

Полицентричность всегда означает вызов для транспортной системы города. Не существует прямой взаимосвязи между созданием центров в противовес историческому ядру и снятием проблемы автомобильного трафика с повестки дня. Решения о полицентричности городов должны выработываться с учетом транспортного планирования, как и действия, нацеленные на развитие альтернативных центров должны включать транспортную составляющую. Разработка более сложных транспортных связей включает правильное комбинирование различных видов транспорта и развитие пешеходной, велосипедной инфраструктуры внутри новых центров и по коридорам между ними для оптимизирования времени и числа корреспонденций.

Исследования показывают, что наиболее развитые и самостоятельные центры притяжения вне исторического ядра города лучше всего связаны транспортом с центром и между собой, т.е. их расположение во многом определяется транспортной доступностью. Увеличение связанности и развитие разделяющих город зон повысит проницаемость территории города и способствует гармоничному развитию города в целом, увеличению⁴.

⁴ См.: Котов Е. и др. «Москва: курс на полицентричность. Оценка эффектов градостроительных проектов на полицентрическое развитие Москвы», Москва, ВШЭ, 2016, <http://bit.ly/2z8slk>.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Агломерация: ресурс, а не бремя

В Алматы до последнего времени ответом на вызовы агломерации было расширение границ города. По новому Генплану будет объявлен мораторий на «прирезку» территорий до 2030 г. Развитие агломерационного ареала должно положительно сказаться на решении внутренних проблем Алматы как города-ядра. Проблемы маятниковой миграции, развития социальной инфраструктуры пригородов, мониторинга природных зон, потенциально опасных стихийными явлениями, можно решать без прирезки к городу. Для этого агломерация должна стать единым организмом не только для узких специалистов по пространственному планированию, но как институционализируемая структура с четкими процедурами.

На сегодня выбрана договорная модель управления агломерацией. Механизм включает администрацию города-ядра и областного акимата, а также ряд министерств. По словам представителей РГП Госградкадастр, создание нового органа территориального управления (наподобие Greater London Authority) потребовало бы изменения конституции. Комиссия по вопросам развития Астанинской и Алматинской агломераций при правительстве должна была коллегиально дважды в год выносить и решать вопросы, связанные с развитием агломерации.

С 2012 г., когда Комиссия была создана, не состоялось ни одного заседания. В августе 2017 г. она была упразднена. Отсутствие заинтересованности органов городской и областной власти в работе Комиссии демонстрирует сомнение в эффективности такого механизма и его мандате. По мнению г-на Сатыбалдиева, на данный момент все еще отсутствует нормативно-правовая база для скоординированного взаимодействия в рамках агломерации.

В 2012 г. был принят Межрегиональный план формирования Алматинской и Астанинской агломераций. Меры, требовавшие вовлечения центральных органов, были реализованы, за исключением тех, которые находятся в компетенции городских и областных властей. В 2016 г. был разработан Долгосрочный план развития этих двух агломераций до 2030 года на основе Межрегиональной схемы. В Плане конкретизированы требуемые мероприятия, источники финансирования и пр., но он не был принят из-за необходимости финансирования объектов Универсиады и ЕХРО. Ожидается, что документ будет принят в первой половине 2018 г.

Мы считаем, что для обеспечения максимально эффективного взаимодействия и согласования действий города и области, необходимо повысить правовой статус коллегиального органа при правительстве. Не имеет функционального преимущества объединение в одной комиссии двух агломераций – Алматинской и Астанинской. Помимо коллегиального органа, предназначенного для взаимодействия по стратегическим вопросам, требующим участия центральных органов власти, необходимо создание **постоянно действующей межрегиональной рабочей группы** для каждой агломерации. Особый статус регулирования, имеющийся у агломераций и обоих городов республиканского значения, позволяет гибко подойти к вопросу взаимодействия без изменения Основного закона республики.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Помимо межведомственной рабочей группы важно предусмотреть участие общественности в принятии решений, касающихся агломерации, в виде **Общественного совета** по развитию агломерации и **представительства в рабочей группе** его членов или иных представителей общественности, делегированных туда **Общественным советом**.

2. Ставка на постиндустриальную экономику

РГП Госградкадастр, разработчик стратегических документов по развитию Алмитинской агломерации, ставит целью ее превращение в индустриально-инновационный центр в масштабе республики. Недостатком города называется доминирование в структуре его экономики торговли и сектора услуг (70%).

При этом Алматы уже много лет является крупнейшим донором госбюджета, обеспечивая около 20% ВВП страны и до трети всех налоговых поступлений. Все эти показатели дает не промышленность и добыча сырья, а сервис-ориентированная экономика, как и у большей части крупнейших современных городов мира.

Создание новых производств, предполагающих высокую степень передела, добавленной стоимости и экологичности, безусловно, останется привлекательным способом развития городской экономики, но существующий потенциал **постиндустриальной экономики – развитие туристического потенциала, НИОКР и дальнейшее развитие регионального транспортно-логистического хаба** – должен быть поставлен в приоритет.

Ставка на индустриализацию такого региона как Алматы отвлечет силы и ресурсы от той точки прорывного роста, которая уже имеет все предпосылки для экспоненциального развития.

3. Экономика планирования полицентричности

Генпланом Алматы развитие альтернативных центров притяжения рассматривается на основе классической теории пространственного планирования, которая таковыми считает территории, характеризующиеся концентрацией мест приложения труда. Такое представление о городских подцентрах было введено в 1982 году японскими учеными М. Фудзита и Х. Огава.

В последнее десятилетие концептуальная база сильно изменилась в силу постиндустриального характера развития городов. Все больше – как западных, так и постсоветских – исследователей пишут, что альтернативными урбанистическими ядрами выступают т.н. «центры добровольного посещения». Полифункциональные объекты торговли, обслуживания, рекреации, культуры и отдыха, совмещающая привлекательные форматы для различных возрастов и социальных групп с комфортной средой генерируют устойчивые трафик людей, который часто намного превышает посещаемость центров концентрации приложения труда, и привлекают финансовые потоки.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Городским властям следует выработать механизмы стимулирования **МСБ и рынка услуг в нецентральных районах Алматы** для создания там неиндустриальных диверсифицированных рабочих мест. Кроме прямой поддержки МСБ важны инвестиции в **развитие инфраструктуры** в этих районах – не только в плане подключения коммуникаций и развития дорожной сети, но и создания **комфортной городской среды**, устройства общественных пространств и торговых улиц, способных генерировать локальный пешеходный трафик, повышать ценность участков и доходность проектов, реализуемых на них. Инвестиции могут включать схемы государственно частного партнерства с участием девелоперов, налоговые льготы и другие стимулы.

Данная рекомендация относится не только к развитию новых, т.е. недавно присоединенных районов, но и ко всем нецентральных районам в старых границах города, которые предстоит выявить в ходе масштабного исследования. Кроме того, **повышенного внимания требуют к себе территории с практически абсолютной монофункциональностью** – это зоны вещевых рынков в районе ул. Северное кольцо, обширные участки индивидуальной жилой застройки («частный сектор»), ряд «спальных» микрорайонов.

4. Атомизация vs. Полицентричность: роль транспорта

Несмотря на важность создания рабочих мест в нецентральных районах, мы считаем, что эта работа не должна вестись в контексте «самодостаточности» – т.е. создания таких условий, при которых жителям выбранных районов будет необязательно покидать свой район с достаточно развитой инфраструктурой соцкультбыта и точками приложения труда, и, соответственно, не «загружать» городские дороги.

Во-первых, такое видение полицентричности спровоцирует уже в среднесрочной перспективе возникновение геттоподобных образований пространственной сегрегации с сопутствующими проблемами – социально-классовая / этническая однородность, повышенная криминогенность и деградация социального капитала. Такой риск особенно высок на вновь присоединенных территориях.

Что касается нецентральных районов в пределах старых границ города, то для них данный подход может не отражать существующие тенденции социального поведения в современных крупных городах. Городское население, как правило, не склонно жить там, где работает; люди живут там, где могут себе позволить купить или арендовать жилье, а работают там, где могут найти работу.

Это еще сильнее актуализирует вопрос связанности районов города между собой, особенно тех его частей, которые имеют потенциал альтернативных центров. **Исследования по методу матрицы корреспонденций должны обязательно дополнить социологические опросы населения**, которые были проведены по заказу проектным институтом «Алматыгипрогор-1» при работе над проектом Генплана, чтобы помочь выявить потенциал центров активностей. Дальнейшее проектирование должно включать механизмы соучаствующего (participatory) планирования и ставить целью оптимизацию времени перемещения горожан (не более 30 минут, в среднем) через мультимодальные транспортные схемы и современные решения, способствующие быстрому транзиту.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Кроме того, возвращаясь к гравитационной модели, важно учитывать, что полицентричность неразрывна от интегрированного планирования и смешанного землепользования. В задачи градостроителей входит обеспечение диверсифицированной, полифункциональной застройки территорий, и осторожность при планировании крупных объектов с уникальными функциями потенциально массового использования.

5. Ревитализация как часть стратегии полицентричности

Разработчики Генплана закладывают в видение будущего развития Алматы концепцию «города коротких связей». Она предполагает снижение нагрузки на дороги путем создания т.н. системы центров, которые достаточно близко расположены друг к другу. Тем не менее, в комплекс мер, закладываемых Генпланом до 2030 года, приоритет отдается вновь присоединенным районам и историческому центру города.

Требуется перераспределение планируемых инвестиций в пользу развития системы центров – общегородской, градостроительные узлы, локальные центры – и диверсификации источников финансирования этих мер.

Выявление в ходе дополнительных исследований перспективных локальных центров в городе и активные общественные обсуждения локальных планов развития позволит нам осуществить действенные шаги по обустройству альтернативных центров притяжения в достаточно сжатые сроки. Полицентричность достигается не только (и не столько) массивными инвестициями в перенос производств, новые жилые массивы или возведение мега-объектов. Не менее важна работа на мезо- и микроуровне – с тканью города и с сообществами – и ревитализация районов города, как часть стратегии полицентричности.

Речь в данном случае идет не о «контрмагнитах», а о районах города, которые отдалены по уровню своего развития от исторического ядра в той же степени, в какой от них отдалены вновь присоединенные районы.

В данном контексте полезно принять во внимание опыт Варшавы. По словам Марлены Хаппач, главного архитектора польской столицы, необходимо, чтобы перспективные локальные центры не дублировали районные центры, имели потенциал многофункциональности пространства (с элементами бизнес-среды, культуры, торговли и места встречи для представителей местного сообщества разных возрастов), а также находились на расстоянии пешеходной прогулки друг от друга и обладали определенной локальной идентичностью.

По разработанной ей типологии, основанной на пространственных характеристиках, такими местами могут быть площадь, сквер с окружающими его зданиями, улица с потенциалом размещения на ней разнообразных активностей, локальный многофункциональный объект (строение), торговый павильон, рынок, «полицентр» (место, совмещающее характеристики других типов), способный служить центром притяжения для проживающего рядом населения численностью от 10,000 до 20,000 жителей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В перспективе, мы считаем важным провести реформу административно-территориального устройства города Алматы для повышения эффективности управления территориями, а также усиления подотчетности органов власти населению. Такая децентрализация может включать разукрупнение районов городов с доведением их количества до 15-18, усиление механизмов местного самоуправления, созыв и избрание районных советов, предоставление районным администрациям большего круга бюджетных функций и управленческих полномочий и пр.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В процессе реализации стратегии полицентричности «самодостаточности» районов не должна превращаться в их обособленность. Важно, чтобы город продолжал развиваться как связанная, цельная, интегрированная структура.

Часто среди целей полицентричности называют снижение маятниковой миграции, «разгрузку центра» или освоение территорий. Мы убеждены, что в центре всех планировочных решений должен оставаться человеческий масштаб и интересы горожан. Функциональное разнообразие районов города и вариативность потребления городского пространства жителями не должны преследоваться как самоцель. Конечной задачей здесь всегда должно оставаться повышение качества жизни горожан и наращивание социального капитала при максимально возможном выравнивании степени их развитости на всей территории города.



URBAN FORUM

ALMATY