

Ирина Ирбитская: надо менять логику управляющей системы

Во всем мире фиксируется очень важный тренд: запрос на урбанизацию нового типа, который проистекает от самих жителей городов. Ирина Ирбитская, архитектор, городской планировщик, основатель проекта «Доктор городов» убеждена, что если федеральные власти грамотно ответят на этот запрос, то наши города смогут постепенно освободиться от груза накопленных ошибок и встать на эволюционный путь развития, который медленно, но неуклонно приведет к изменению ситуации к лучшему.

Какие есть альтернативы развития малых территорий в России?



Ирина
Ирбитская

Пока еще не существует никакой общей стратегии развития малых городов на федеральном уровне, так что говорить об

альтернативах не приходится. Российские города находятся в состоянии инерционного существования, развиваются по накатанной, так, как еще в советское время было заложено. Что до рыночных процессов, то они в области урбанистики не отрегулированы. У нас до сих пор законодательство в области городского развития таково, будто в городах бизнеса нет вовсе. А если и есть, то он не является участником городских трансформаций.

Тогда вопрос ребром. Что нам делать с малыми городами?

Недавно по инициативе Минстроя мы тестировали конкурс «Исторические поселения и малые города», как раз, нацеленный на отбор проектов по созданию привлекательных городских пространств и комфортной городской среды. Это была полезная для всех участников работа. Многие города, возможно, впервые в жизни на муниципальном уровне мобилизовали свои ресурсы. У специалистов же была возможность в экстренном режиме, буквально «на хватку» просмотреть городские проекты. А это целые талмуды с описанием каждого города – сразу видно, что происходит в городе, с какими проблемами там сталкиваются, как работает администрация. Подводя итоги, я сделала некоторые выводы.

Во-первых, нашим городам не хватает элементарных компетенций в области финансовых моделей. Я не экономист и терпеть не могу, когда излишне «экономизируют» разные городские проекты, но в данном случае это важный вопрос. Фундаментальное понимание того, что на вложенную копейку надо получать два рубля, в малых городах просто не существует. Никакое развитие, никакое управление без этого понимания невозможно.

Во-вторых, городские власти страдают от нехватки управленческих компетенций в областях, в которых они по определению некомпетентны. Грубо говоря, они не умеют принимать решения в ситуации непонимания предмета. Хотя здесь очевидный и наиболее логичный ход – делегировать принятие решения экспертам.

Надо понимать, что деньги на строительство идут из того же кармана, откуда берутся деньги, например, на лечение. И надо всегда помнить: каждый раз, когда мы начинаем тратить деньги впустую, у нас сразу же кто-то умирает в больнице, потому что ему не хватило лекарств.

В-третьих, компетенций в области городского строительства у них нет вообще.

Эти три дефицита дают нам ответ на вопрос «что делать».

Где малые города могут набрать эти компетенции? Мэры в один голос сетуют на то, что невозможно заманить в провинцию квалифицированных сотрудников.

Спасение не стоит искать в глобальных образовательных программах. Такие программы работают уже 10 лет. Они дают разрыв шаблона, но не дают необходимых навыков. Мы, урбанисты, учимся 6 лет, потом пишем диссертации, а потом еще на опыте что-то начинаем узнавать. Так что невозможно получить реальные компетенции в городском управлении в рамках трехдневных погружений, это утопия.

И что же делать?

Нужна инструкция для мэров по управлению городами. Мы такой проект разработали, он называется «Синяя книга мэра». Это пошаговая методичка – аналогичная инструкции по сборке мебели ИКЕА. Конечно, про город такую методичку сделать почти невозможно, но кое-что прописать получится. И это убережёт наши города от патологических ошибок, исправление которых обходится слишком дорого. Как, например, в Уфе в 1980-е годы взяли и снесли трамвайную линию. А сейчас ее прокладывают заново и тратят на это миллиарды. Надо понимать, что деньги на строительство идут из того же кармана, откуда берутся деньги, например, на лечение. И надо всегда помнить: каждый раз, когда мы начинаем тратить деньги впустую, у нас сразу же кто-то умирает в больнице, потому что ему не хватило лекарств.

Управление городом – это технология. И ею владеют специалисты. Необходимо на федеральном уровне создать Агентство городского развития, которое в рутинном регулярном режиме будет заниматься ответами на вопросы со стороны муниципалитетов. И главной его задачей будет сопровождение и реализация интеграции «Синей книги» на местах.

Почему это важно?

«Синяя книга мэра» – это инструмент, основанный на типологическом подходе. Если коротко, в российских городах, а как выяснилось – не только в российских – сохранилась укладная структура общества. И каждому укладу нужен определенный тип пространства: кто-то будет хорошо себя чувствовать в «хрущевке», кому-то нужен условный коттедж. Любая стратегия, спущенная с федерального уровня, реализуется в городском квартале. И если стратегия не попала в этот уклад, не угадала чаяний его обитателей, то мы получим саботаж – скрытый или открытый. Поэтому очень важно с федерального уровня попасть в цель, в точку – в интерес этого уклада, чтобы помочь ему эволюционно расти. Если уклад будет эволюционно расти, то, в конечном итоге, и государственная экономика будет расти. И наоборот. Если строить поперёк людей, всё будет падать и идти со скрипом. Вот такова альтернатива инерционному развитию городов. Но важно, чтобы инициатива шла с федерального уровня.

Какова структура этой пошаговой инструкции для городов?

«Синяя книга» состоит из трех частей:

1. Идентификация городских укладов и типологий. Значительную часть работы мы уже сделали, и многие городские планировщики уже пользуются нашими разработками. Просто их мало.
2. Разработка проекта, учитывающего поукладные решения.
3. Создание городских политик в ответ на каждую городскую «проблему или ошибку».

Вы сказали – «проблему или ошибку»?

Мы привыкли мыслить проблемами, но мало кто даже среди профессионалов мыслит ошибками. А ведь наши города за весь период своего существования накопили массу ошибок. Мы привыкли слышать о том, что в городе есть такая-то проблема или другая, и есть способы решения вот этой проблемы. На самом деле речь часто идёт не о проблемах, а об ошибках урбанизации. Это некоторая новая мысль. Ее мало кто произносил, и мало кто вообще ставил вопрос таким образом.

Культуру менять сложно. Ее можно выращивать, и это долгий эволюционный процесс. Революция хороша, но ее результаты очень хрупкие. Эволюционный рост создает устойчивые результаты. И именно во время эволюционного роста возникает понимание причинно-следственных связей и растет достоинство.

Тогда еще расшифруйте термин «городская политика».

У нас в стране как таковых городских политик нет – есть градостроительная политика. Соответствующие департаменты в муниципалитетах так и называются. Но город – это не только стройка. Город – это интегральные процессы. При этом различные проекты в разных городах никак не вписаны в систему. И в результате обязательно возникает точка конфликта между проектом и той самой градостроительной политикой.

Что такое «проект»? Любой городской проектировщик, архитектор, муниципал, финансист, инвестор видит проект как нечто, имеющее начало и конец. Придумал проект, реализовал – миссия выполнена. Но проект ведь живёт. Он нуждается в корректировочках, подкручивании. И этого в России нет. И это то, чем занимаются городские политики. Именно поэтому «Синяя книга» будет привязывать к каждому проекту политику. То есть расписывать, как тот или иной проект реализовывать, как запускать, управлять им, где брать деньги и как в процессе его жизненного цикла его адаптировать под разные вызовы.

Почему вам не нравится концепция smart city?

Потому что это дорого и неэффективно. Если нас интересуют не «шашечки», а «ехать», то нужно запускать в качестве доступной альтернативы smart city интернет города. Это модель управления городским пространством, занимается сбором и структурированием информации без создания новых структур, лабораторий и департаментов. Она опирается на инженерный российский уклад. Надо сказать, что самые сильные, самые выраженные российские уклады – инженерный и крестьянский. Вот я как городской планировщик, многое могу делать бесплатно ради своего профессионального интереса, так и яркие представители инженерного уклада устроены так же. Они маньяки, они будут на досуге ради своего развлечения создавать какие-то приложения. Эти приложения сразу поступают к пользователям и либо остаются, либо умирают. Эти люди инженерного уклада будут интегрироваться в процесс развития интернета города. Подобно тому, как Google со всего мира собирает разные приложения, причем бесплатно. Вот это надо делать, а не вкладывать миллиарды денег в разработку новых с потолка взятых технологий и создание гигантских структур.

Как нужно изменить законодательство, чтобы упростить решение проблем малых городов?

Ни один закон не может учесть прогресс. Поэтому надо менять логику управляющей системы. В законодательстве должны быть зафиксированы не идеи, а принципы, требования и гайдлайны, то есть направляющие линии, в рамках которых вы можете выбирать любое решение. А на сегодняшний день система наших регламентов – в чистом виде фиксация проектных идей.

Вот у нас есть пожарный регламент, в котором черным по белому написано: расстояние между двумя зданиями должно составлять столько-то метров. Эта идея, которая призвана препятствовать перекидыванию пожара с одного здания на другое. Но это конкретное решение, а не требование обеспечения пожарной безопасности. Чем это решение плохо? Тем, что безопасность реализуется за счет вытянутого пространства. Тогда как существуют технологии, которые позволяют и обеспечивать

пожарную безопасность, и экономить городское пространство, и создавать комфортные, сомасштабные человеку пространства. И когда тот же регламент требует делать между двумя трехэтажными зданиями пожарный разрыв 12 метров или оставлять 10 метров до парковки, он разрывает улицу, которая могла бы быть приятной и комфортной, до половины Садового кольца. Это деньги, выкинутые на ветер, неразумная трата городского пространства и создание дискомфорта среды.

Если коротко, в российских городах, а как выяснилось – не только в российских – сохранилась укладная структура общества. И каждому укладу нужен определенный тип пространства: кто-то будет хорошо себя чувствовать в «хрущевке», кому-то нужен условный коттедж. Любая стратегия, спущенная с федерального уровня, реализуется в городском квартале. И если стратегия не попала в этот уклад, не угадала чаяний его обитателей, то мы получим саботаж – скрытый или открытый.

О вредности идейного подхода можно говорить долго. Вот еще яркий пример. Для Новой Москвы на территории малоэтажной застройки ограничение по высоте 20 метров, по этажности – три. Теперь если вы хотите обустроить комфортную зеленую террасу на крыше, то она будет считаться четвертым этажом, и сделать ее нельзя. А ведь это прямое противодействие всем трендам экоустойчивого развития! Более того, когда принципы регуляции в законодательстве фиксируют какие-то идеи, даже не прошедшие обсуждения, вы создаете нишу для развития коррупции. Потому что когда эта идея приходит в конфликт с реальностью, когда ущерб наносится не только девелоперу, который все это строит, но страдает еще и конечный пользователь – всегда получается неудобная среда.

Чего все-таки не хватает городам для правильного пространственного развития? Кроме компетенций.

На муниципальном уровне, прежде всего, не хватает денег.

Причем, когда я разговариваю в аппарате правительства, они удивляются: «Как это нет денег у городов? Все у них есть». Другое дело, что из-за недостатка компетенций они даже когда получают деньги, не могут качественно ими управлять. Например, в городе решили разбить парк. Спрашиваю у разработчиков: «Друзья, сколько денег каждый год вы собираетесь тратить на эксплуатацию этого парка?» «Десять миллионов рублей». На минуточку, весь бюджет этого города миллионов сорок пять. «Отлично. А сколько вы собираетесь запустить бизнес-процессов на этой территории? Какая пойдет «обратка» от городской активности, которую этот парк запустит?» Ответ: «Нуууу... наверное миллиона полтора». При этом я вижу, что и полтора миллионов не будет. Эти люди просто не понимают, что процесс должен работать. И такие примеры встречаются повсеместно. Города просят деньги у государства, но даже не задумываются о доходе. Конечно, он приходит не сразу. Но думать о том, что в перспективе вложения должны начинать возвращаться, муниципалитет обязан. В противном случае жители города оказываются заложниками неграмотного управления.

Управление городом – это технология. И ею владеют специалисты.

Наконец, только ленивый не сказал о том, что городам нужно дать больше полномочий. Без самостоятельности, без чувства ответственности развитие невозможно. Если ты ребенка все время будешь держать в рамках, то он не научится видеть причинно-следственные связи между действием и его последствием. И муниципалитетам, и людям нужно самостоятельно пройти путь проб и ошибок. Но чтобы они не навредили по серьёзному, нужно снабдить их инструкцией. Как ребенку говорят: «Переходи дорогу на зеленый свет». Но вы его не ведете за руку – он сам должен прийти в школу.

Напоследок хочу привести пример, который ярко демонстрирует, что такое качественное управление ресурсами. В 2013 году в Сочи мы проводили исследование в рамках развития и

трансформации туристической инфраструктуры Олимпийского района. Адлерский район состоит из кучи бывших деревень. И вот вы идете по одной такой бывшей деревне, ставшей районом, и видите дорогие дома. При этом вокруг грязь, разруха, кривые дороги. И так выглядят все районы, кроме одного – Эстосадок. Видно, что там дома очень скромные, даже бедные. При этом в нужных местах сделаны небольшие акведуки, переброшены мостики через канавки, аккуратно сделаны изгороди. Почему так? Этот район когда-то заселили эстонцы, люди с другой культурой. Они умеют качественно управлять ресурсами. Они могут быть бедными, но у них есть достоинство. Потому что только человек с низким достоинством будет терпеть грязь на улице рядом со своим домом.

Культуру менять сложно. Ее можно выращивать, и это долгий эволюционный процесс. Революция хороша, но ее результаты очень хрупкие. Эволюционный рост создает устойчивые результаты. И именно во время эволюционного роста возникает понимание причинно-следственных связей и растет достоинство.

Материал подготовлен в рамках участия «Платформы» в работе Экспертного совета по малым территориям (rusregions.com).