**Градостроительство и общество**

Минувший век называют веком урбанизации. К началу третьего тысячелетия население Земли достигло 6 млрд. человек и почти 50% землян населяют урбанизированные ареалы. В наиболее развитых странах 70-80% от всего населения - горожане. На первую четверть XXI века прогнозируется удвоение их числа - от 2,4 млрд. (1995 год) до 5 млрд. человек. При этом уже сейчас свыше 600 млн. горожан живут ниже уровня бедности, в угрожающих их здоровью условиях. Если эта проблема не будет решена, то к 2025 году их число может возрасти в три раза.

Большинство горожан мира проживает в значительно менее развитых и благополучных регионах, чем Северная Америка и Европа, где в 90-х годах в общей сложности проживало 9,8 и 22,8% горожан соответственно, а остальные 67,4% - в Азии, Африке, Латинской Америке и Океании. Бесконечные местные войны и региональные конфликты ускоряют процесс урбанизации в развивающихся странах третьего мира. Градостроительные проблемы всюду, хотя и в разных проявлениях, требуют решения - и это одна из самых насущных задач XXI века.

В России в конце ХХ столетия градостроительная ситуация обнаруживает свои особенности и острые проблемы. В 20-х годах городское население страны не превышало 18%. Индустриализация и другие преобразования привели к созданию развитой инфраструктуры и крупных территориальных систем расселения. К 90-м годам наша страна входит в число наиболее урбанизированных - 73% ее населения проживает в 1092 городах и 2 тысячах поселков городского типа. Впечатляющий численный и территориальный рост продемонстрировала Москва.

Начиная с 1992 года Россия вступила в период радикальных перемен в политическом, экономическом и общественном устройстве. Проводимые реформы еще не дали экономического и социального результатов. С 1992 года внутренний валовый продукт на душу населения в России сократился на 40%.

Экономическая ситуация последних лет находит прямое отражение и в градостроительстве. Серьезную депрессию переживает градообразующая база городов, промышленность, наука, научное обслуживание. Отмечены кризисные города России - это 300 в основном малых городов с особо высокой безработицей, падением производства и сокращением населения1.

Объективные градостроительные проблемы для России возникли в результате распада СССР - это нарушение целостности трансконтинентальных инфраструктур, потеря ряда крупнейших транспортных узлов и портов, разрыв части стратегически важных транспортных направлений, обеспечивающих единство системы расселения2.

В XXI веке развитие системы расселения, городов и связей между ними становится важнейшим условием сохранения территориальной целостности России как фактора ее суверенного развития.

Вряд ли правомерно слово "кризис" для оценки состояния всей совокупности российских городов, но ситуацию в градостроительстве в целом приходится характеризовать как остро проблемную минимум по шести-семи позициям.

Признаки потери управления возникли в градостроительстве в связи с переходом функций управления этой сферой от государственной централизованной системы к местным органам. Отсутствие в России отработанных правовых механизмов градостроительного регулирования и местного самоуправления обернулось негативными явлениями в планировке, застройке, ресурсном обеспечении городов3. Есть проблемы и с финансированием государственной недвижимости4. Муниципалитеты (во главе с Союзом российских городов) выступают за предоставление им права распоряжаться собственностью в пределах своих образований, гарантируя при этом повышение эффективности управления.

Бюджетный кризис: не имея надежных источников средств, в том числе гарантированной законом доли налоговых сборов, города по сути оказались без собственной финансовой базы. Из-за этого не обеспечено формирование местных бюджетов, позволяющих городам в том числе планировать свое развитие5. Территории городов, всех - за малым исключением, не обеспечены современной документацией городского планирования, правового зонирования, планами размещения и оценки недвижимости, межевания городских земель, градостроительными кадастрами и электронными банками градостроительных данных.

Неразвитость рынка недвижимости: он формируется медленно и односторонне, хотя является основой становления городской рыночной экономики. Земельный рынок существует только в виде продажи прав долгосрочной аренды. Практически не созданы и не работают механизмы ипотеки, залога земельных участков и иной недвижимости, а также оценки, оборота, налогообложения недвижимости. Недостаточная активность рынка городской недвижимости связана с неразработанностью нормативно-правовой базы и институционального обеспечения.

Деградация инфраструктуры: результат сохранения монопольной системы предоставления коммунальных услуг, устаревших организационных форм коммунального хозяйства, отсутствия альтернативных источников финансирования. Система управления жилищно-коммунальным хозяйством городов слабо ориентирована на нужды и потребности владельцев жилищ и планово убыточна. Участились случаи обрушения зданий, отказа инженерных систем, карстовых провалов поверхности, аварий и катастроф. Более 20% жилищного фонда в городах нуждается в капитальном ремонте.

Состояние центров городов, сохранность архитектурного наследия: за время массовой застройки окраин не велось комплексной реконструкции городских центров (за исключением административных и общественных комплексов). Из-за недостатка средств в полной мере не восстанавливались исторические здания. Есть опасность утраты памятников архитектуры национального и мирового значения6.

Экологическая ситуация неблагополучна. Каждый десятый город (всего порядка 100) имеет высокую степень загрязнения среды. В неблагополучных городах проживает более 50 млн. человек. В 45 городах совокупная экологическая ситуация оценивается как критическая. Промышленность как главный фактор загрязнения уступила место автотранспорту.

Социальная эрозия среды: в ряде городов уплотняется застройка центральных кварталов, рядовая жилая застройка из них вытесняется. Наблюдаются признаки расслоения районов города на престижные и непрестижные, богатые и бедные, симптомы возникновения этнических районов и других видов городской стратификации, спекулятивный ажиотаж в застройке пригородных земель частными коттеджами, в том числе с отчуждением охраняемых природных, лесных, сельскохозяйственных земель.

Сейчас основная задача - преодоление названных кризисных явлений и разработка новой национальной доктрины России в области градостроительства на XXI век. Но для этого надо понять гуманитарное содержание и демократическую суть необходимых преобразований.

## Градостроительство и общество

Основы градостроительства в России XXI века предопределены состоявшимся переходом от монополии общественной собственности - к многообразию форм федеральной, муниципальной, корпоративной и частной собственности. Это усиливает качественные различия города и деревни, правомерность разных способов расселения и образов жизни, освобождение расселения от административных ограничений. Необходимо учитывать особые интересы разных социальных групп населения в пространственной организации жизни общества.

Средствами градостроительства, планировки и застройки, расширением и укреплением градостроительного права предстоит нейтрализовать негативные социальные последствия растущей стратификации общества.

Достижение баланса общественных и частных интересов на основе демократии, права и гуманного управления выходит на первый план. Это означает массированное расширение форм участия населения и гражданских структур в разработке, принятии и реализации градостроительных решений7. Формирование гражданских институтов городского общежития должно идти параллельно с воспитанием просвещенного менталитета городского жителя8.

Необходимо продуманное и заблаговременное противодействие развитию проблемных ситуаций социального развития городов (имущественное расслоение, национальная сегрегация, городская преступность, заболеваемость и пр.) методами демократического, гуманитарного и социального градостроительства. Регулирование соотношения социальных и рыночных механизмов необходимо осуществить на основе принятия государственной градостроительной доктрины и выработки эффективной градостроительной политики на основе уважения права личности и социальных групп на отражение их потребностей, культурных традиций и предпочтений в имеющихся и новых формах окружающей среды. В этом же ряду - стремление утвердить особый характер, неповторимость каждого места; бережно сохранять исторически сложившиеся особенности городской среды, накопленные в ее системе культурных ценностей.

## Градостроительство и право

В настоящее время формируются структура, содержание и основные блоки градостроительного права на перспективу XXI века. Правовая база градостроительства складывается из двух частей: общие законы и собственно градостроительные законы, определяющие соответственно "внешние" и "внутренние" правила и нормы градостроительной деятельности.

Понятие градостроительства как системы правовых норм прежде всего предстоит отразить в одной из статей Конституции РФ, чтобы оно вошло в предметы совместного ведения федеральной власти и субъектов федерации, создавая единство правового поля и исключая правовой партикуляризм в градостроительстве.

В налоговом и бюджетном законодательстве за городом предстоит закрепить свой постоянный сегмент налоговой базы, связанный с городской недвижимостью, - это побудит городские власти заботиться о повышении ее ценности и привлекательности, в том числе посредством улучшения качества городской среды.

В земельном и имущественном праве необходимо обозначить основные требования города: землепользование на правах собственности, а не только продажи прав долгосрочной аренды; сохранение в муниципальной собственности, владении и распоряжении не менее 30% городских земель; регулирование (рыночными механизмами) инвестиционного процесса; консолидированное управление землепользованием (земельным устройством) и планировкой (застройкой) городов.

Надо учитывать, что экономика земельных отношений в городах никогда не выступает самоцелью, но - лишь средством достижения необходимого градостроительного эффекта, а посему - средства и ресурсы, извлекаемые в сфере земельных отношений (рента, налоги и пр.), должны использоваться для целей градостроительства и поступать в распоряжение соответствующих органов управления, владеющих информацией о социальных и пространственных перспективах развития города.

Внутренние законы градостроительства составляют область градостроительного права, под которым понимается совокупность общеобязательных правил и норм в градостроительстве. При этом значительная часть разнообразных действий по планировке и застройке городов, управлению их планомерным развитием принимает характер градостроительных правоотношений, а их участники выступают как носители юридических прав и обязанностей. Совокупность этих правоотношений создает демократический градостроительный правопорядок.

Для этого само градостроительство следует развивать как систему правовых норм. Это означает развитие и совершенствование принятого в 1998 году Градостроительного кодекса РФ, а также создание "шлейфа" необходимых правовых актов на уровне Федерации, ее субъектов и городского (местного) самоуправления. Наиболее актуальные проблемы разработки градостроительного права в России на XXI век заключены в области реконструкции городов, а также в сфере упорядочения развития городских агломераций и регулирования застройки пригородных зон.

Основными корпускулами, своего рода "строительными кирпичами" градостроительного права должны стать земельный участок, домовладение, правовой регулирующий статус градостроительной документации, авторское право и юридическая ответственность архитектора за сооружение (а не только проект) и т.д. В наших градостроительных законах в этой части пока немало деклараций. Для создания полного реестра участков (домовладений) необходимо ведение Градостроительного кадастра.

## Градостроительство и власть

Власть и управление в градостроительстве должны видоизменяться в связи с демократическими формами городского развития, не теряя при этом традиционных форм и приемов городского управления и планирования, наработанных страной за весь предшествующий период развития в ХХ веке.

Расширение правовых форм и сужение дискреционных полномочий управления градостроительством не означает отказа от власти, напротив - дает усиление властных полномочий, но на основе права и демократии. Целью является создание основы самоуправления в городах, совершенствование публичных форм взаимоотношения власти и городского сообщества, укрепление городского права. Важнейшая функция власти в городах заключена в организации необходимых инструментальных систем управления: перспективного планирования развития городов; информационной системы управления градостроительством; научной теории и прикладного знания как базы и первого, и второго.

Централизованного, советского типа городского планирования не стало, но иного не создано. Необходимо возродить на новых принципах сферу городского планирования как основу если не управления, то регулирования социального и пространственного развития города в интересах населяющих его людей. Обновления требует методология планирования трех взаимосвязанных видов деятельности: прогнозирование - программирование - проектирование. Организацию разработки и принятия градостроительных решений для города можно представить в виде системы: "план-прогноз" - "план-программа" - "план-регламент"9.

Власть в градостроительстве должна стать просвещенной и взять на себя задачу инициировать и поддерживать создание информационной основы для градостроительной деятельности. В скором времени информация в градостроительстве перейдет на самоокупаемость, но сейчас необходим стартовый запал. Ощущается настоятельная потребность под эгидой власти структурировать градостроительство как систему научных знаний, развивая теорию и прикладные разделы градостроительной науки10. Это касается и организации высшего образования в области градостроительства.

Разработка современной национальной градостроительной доктрины начата в России в 1996 году в РААСН. Промежуточные результаты составили основу "Государственного доклада о состоянии и развитии градостроительства в Российской Федерации в 1996 году" (М.: Госстрой России - РААСН. 1997). В настоящее время разработка темы продолжена и взята Госстроем России под свою тематику.

Согласно доктрине, общая цель развития градостроительства в РФ - устойчивое развитие системы расселения и городов в XXI веке без системной их деградации, а также определение главных средств и путей достижения этой цели, поддерживаемых государством. Современная демократическая и гуманистическая концепция градостроительной деятельности включает внешние и внутренние условия ее осуществления, ставит задачи и пути реформирования. По максимуму, без оглядки на конъюнктуру момента, намечены контуры перестройки градостроительства, его устойчивого развития, выдвинуты требования к смежным отраслям экономики и управления. Это, в сущности, задача создать единый социально-экономический, правовой и организационно-управленческий алгоритм нового российского градостроительства в XXI веке.

В то же время доктрина - научная стратегия развития городов России на следующий век, предполагающая долгосрочную градостроительную политику государства, а следовательно - ответы на вопросы о социально-пространственной морфологии, структуре и композиции городов. России сейчас так нужна научно обоснованная и санкционированная правительством государственная градостроительная политика - такое понимание проблемы в синтезированном виде представляет и социальную, и экономическую, и экологическую, и эстетическую, и даже культурологическую проблематику города.

Нынешняя ситуация становится стартовой для осуществления в XXI веке новой градостроительной стратегии, которая предполагает взаимосвязанные переходы: от политики сдерживания - к стратегии развития крупного города в агломерации; от жесткого функционального размежевания - к интегрированной планировочной структуре города; от политики массированного освоения свободных земель на окраинах - к инвестиционно-строительной активности на всей территории города; от внешней экспансии - к реконструкции города в пределах освоенных территорий и к сохранению пригородных природных ландшафтов; от пассивного учета - к интенсивной и продуманной реставрации памятников культуры и архитектуры, а также технической и функциональной модернизации зданий и сооружений; от механического сокращения загрязнений - к комплексному оздоровлению городской среды; от монополии немногих строительных систем - к активному сосуществованию различных типов технологии строительства; от ориентации на потребление - к переходу на энергосберегающие технологии, конструкции и материалы и т.д.

Объекты реконструкции в XXI веке - это районы массовой жилой застройки 60 - 70-х годов. Необходимо полноценное архитектурное наполнение города системой зданий и сооружений. Это станет возвратом от "планиметрии" к подлинным произведениям градостроительного искусства, к органичному взаимодействию новых форм архитектуры с исторически сложившимся окружением, утверждением непрерывности развития культуры. Архитектура - фактор равновесия экологии культуры. Именно на этой основе возможно включение российского градостроительства XXI века, сохранившего и развившего самобытность русской культуры, в общий контекст мирового ахитектурного процесса.

1Кризисные города России: пути и механизмы социально-экономической реабилитации и развития. Серия "Библиотека муниципального служащего". М., 1998. Вып.5.

2Например, Юг Сибири - наиболее развитая ее часть - лишился многих связей с Центром. Соединявшая их сверхвысоковольтная линия электропередачи 1150 кВ "Канск - Экибастуз - Тамбов" оказалась за рубежом - в Казахстане. Там же остались две из трех связующих Москву с Сибирью железнодорожных магистрали - Средсиб и Южсиб. Сохранившийся у России Транссиб на участке Омск - Екатеринбург не имеет ни провозной, ни пропускной способности. На Дальнем Востоке вдоль границы России образовалось ожерелье новых китайских городов, ориентированных на хозяйственное освоение слабо заселенных Приморья, Забайкалья, Амурской области. (Голубчиков Ю. Останется ли Россия на карте мира? // НГ Регионы. Приложение к "Независимой газете" 12.01.99).

3Камнем преткновения местного самоуправления является проблема раздела собственности (земля, недвижимость, производственные объекты) на федеральную, региональную и муниципальную. Инвентаризация федеральной недвижимости не закончена, критериев раздела собственности на федеральную и муниципальную до сих пор нет. Управление государственными пакетами акций местных предприятий, осуществляемое из федерального центра, малоэффективно и не учитывает региональных и муниципальных интересов и условий.

4Указом Президента РФ (от 10.01.93 г.) запрещено вносить в уставный капитал приватизируемых предприятий находящиеся на их балансе детские сады, санатории и жилой фонд. Формально оставаясь в собственности государства, эти объекты фактически финансируются местными властями, что вызывает у последних немалые трудности.

финансовой основе муниципального самоуправления отдан на откуп региональным властям. По этой причине сами собой отпадают стимулы повышения собираемости налогов, расширения налогооблагаемой базы и вообще пополнения муниципального бюджета. В условиях, когда муниципальные доходы могут быть в любой момент изъяты в пользу субъекта федерации, никто не заинтересован в их получении. (Федеративное устройство России зависит от доходов /"Известия". 7.10.98).

Лучше обстоят дела в таких крупных городах, как Москва и Петербург, которые являются одновременно субъектами федерации и имеют больше возможностей распоряжаться налогами. Так, Москва наполняет свой бюджет за счет следующих источников: налога на прибыль (30%), подоходного налога с физических лиц (20%), НДС (12%) и т.д. На последнем месте налог за пользование землей (3%) и то с большим недобором (77% от плана). Для основной же массы российских городов основным источником средств для бюджета является подоходный налог с физических лиц, и поскольку доходы малы, то бюджеты не покрывают и половины городской потребности.

6Например, центр Санкт-Петербурга и его периферийные исторические ансамбли включены ЮНЕСКО в список всемирного наследия и взяты под охрану как "единственное в своем роде и совершенное воплощение на обширном пространстве в течение 200 лет европейской идеи регулярного города, гармонизированного с ландшафтом". Здесь располагается около 3 тыс. памятников истории, культуры и архитектуры. Но значительная часть их подвергается риску утраты ввиду значительного физического износа, обветшания инженерной инфраструктуры, долговременной эксплуатации без капитального ремонта, приспособления исторических построек под несвойственные и противопоказанные им функции. 104 ценнейших памятника, формально числящихся под охраной, пребывают в критическом аварийном состоянии.

7Приведем показательный, хотя пока еще редкий пример из современной российской практики. В 1998 году была завершена двухлетняя разработка и Казанский городской Совет в составе 140 депутатов утвердил "Градостроительный устав города Казани. Правила землепользования и застройки города". Сердцевиной документа является правовое зонирование застройки. Принятию Устава и Правил предшествовала кампания по связям с общественностью. Главным управлением архитектуры и градостроительства Казани проведены более десятка публичных обсуждений в 9 административных районах города и в органах местного самоуправления, 4 общественных чтения и "круглый стол" с депутатами горсовета. Опубликовано 18 статей в местных газетах и 5 в общероссийских изданиях, проведены 3 пресс-конференции и 6 телепередач, в том числе "прямой эфир" с ответами на звонки горожан в студию. Получено 540 предложений и замечаний различных организаций и горожан, из которых 218 приняты (Высоковский А.А. и др. Правила землепользования и застройки: стратегия введения в действие // Городское управление. 1999. № 2).