



АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ

В.Л. Глазычев

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ
ЭКОНОМИЯ
ГОРОДА**



ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ



АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ

В.Л. Глазычев

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ
ЭКОНОМИЯ
ГОРОДА**

МОСКВА
ИЗДАТЕЛЬСТВО «ДЕЛО»
2009

УДК 332.363:711.4-16(075.8)
ББК 65.050.23я73
Г52

Серия
"Образовательные инновации"

Глазычев В.Л.

Г52 Политическая экономия города: учеб. пособие. — М.:
Издательство "Дело" АНХ, 2009. — 192 с. — (Сер. "Образо-
вательные инновации").

ISBN 978-5-7749-0529-4

Учебное пособие формирует целостное представление об основном объекте и предмете работы городского управленца — о городе как ключевом ядре и "инфраструктуре" современной социально-экономической политики, интегрируя это представление в контекст управленческих практик регионального и муниципального уровней. В книге учтен опыт, полученный профессиональными городскими проектировщиками за последние два десятилетия: описаны новейшие зарубежные и российские практики и технологии городского развития.

Пособие предназначено для профессиональных программ подготовки и переподготовки управленческих кадров федерального и муниципального уровней.

УДК 332.363:711.4-16(075.8)
ББК 65.050.23я73

ISBN 978-5-7749-0529-4

© ГОУ ВПО "Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации", 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	5
ЛЕКЦИЯ 1 Краткая история города как форма существования цивилизации и особенность российских городов.....	7
ЛЕКЦИЯ 2 Урбанизация и урбанистика.....	21
ЛЕКЦИЯ 3 Город как объект управления.....	39
ЛЕКЦИЯ 4 Город как корпорация.....	56
ЛЕКЦИЯ 5 Город в стратегиях и практике территориального развития.....	73
ЛЕКЦИЯ 6 Город и национальные проекты.....	95
ЛЕКЦИЯ 7 Структура городского сообщества.....	111
ЛЕКЦИЯ 8 Город в условиях быстрых перемен.....	127
Литература.....	144
Интернет-ресурсы.....	146
Нормативные правовые документы.....	147
Хрестоматия (на англ. языке).....	148
Hall Peter. Cities in civilization. L., 1998.....	158
Sadler Simon. The situationist city. MIT Press, 1999.....	171
Calthorpe Peter, Fulton William. The regional city: planning for the end of sprawl. Island Press, 2001.....	181
Rowe Collin, Koetter Fred. The collage city. MIT Press, 1978.....	181

Практика консультирования городского развития в последнее десятилетие показывает высокую заинтересованность региональных и городских служб в специальном предмете, раскрывающем принципы и основные технологии работы с городским пространством.

Основной объем ВРП (валовый региональный продукт) создается в городах России непосредственно, подавляющая доля остающегося ВРП — опосредованно, так как производственная деятельность, независимо от того, где она осуществляется, базируется на городе. При этом городская система жизнеобеспечения составляет не менее 40% бюджетных расходов. Задачи развития практически полностью решаются за счет ресурсов человеческого капитала, сосредоточенного в городах, и в особенности в крупных и крупнейших городах. Крупный бизнес уже пришел к пониманию города и его ресурсов как рамки, во многом определяющей принятие решений стратегического порядка, будь то локализация нового производства, ядер сбытовых сетей или закрытие производств. Тем не менее город традиционно игнорируется как в политико-экономической теории, так и в процессах стратегического планирования, осуществляемого исполнительной властью. Так, более чем в полусотне стратегий регионального развития, представленных в Министерстве регионального развития в 2006 г., только в двух можно было обнаружить хотя бы упоминание городов и их роли в социально-экономической жизни субъектов Федерации.

Курс «*Политическая экономия города*» имеет относительные аналоги в практике университетской работы с конкретными городами Великобритании, США, Франции. Однако ни в одной из образовательных программ ранее не ставилась задача создания

системной прикладной теории городского развития с учетом опыта, полученного городскими проектировщиками за последние два десятилетия.

Цели курса: разработать и освоить целостное представление о городе как ключевом ядре и «инфраструктуре» современной социально-экономической политики; интегрировать представление о городе как экономическом и социально-культурном ресурсе в контекст управленческих практик регионального и муниципального уровней.

Задачи курса:

1. Сформировать у слушателей базисные представления о ресурсах и ограничениях социально-экономического развития, которые необходимо принимать во внимание при разработке как крупномасштабных, так и локализованных программ развития.
2. Провести критический анализ принципов работы с городом и городской средой как в историческом, так и в актуальном (включая российский и зарубежный опыт) срезе.
3. Дать слушателям навыки самостоятельного анализа и исследования (на основе множества источников информации, включая Интернет и СМИ) при работе со сложным системным объектом управления.

Особенности курса:

- инновационность (курс читается впервые в России): в рамках курса идет создание прикладной теории городского развития с учетом опыта, полученного профессиональными городскими проектировщиками за последние два десятилетия;
- обязательность курса для программы подготовки управленческих кадров на городском и региональном уровнях «МРА. Гражданская служба: территориальное управление» — курс формирует целостное представление об основном объекте и предмете работы городского управленца — о городе;
- максимальное использование конкретных проблемных ситуаций в региональном контексте (с ориентацией на географический состав слушателей) как основы для освое-

ния техник и технологий работы с современным городским пространством в целом;

- адаптированность курса к российской действительности, с одной стороны, и активное привлечение зарубежного опыта с включением конкретных описаний зарубежных практик и технологий городского развития — с другой;
- сочетание аналитического исследовательского подхода и навыков практической деятельности.

Целевой группой курса являются управленцы городского и регионального уровней, ответственные за выстраивание стратегий городского и регионального развития (отделы и департаменты стратегического планирования, бюджетные и кадровые службы), а также специалисты по управлению, отвечающие за модернизацию ключевых инфраструктур и отраслей (инфраструктуры жизнеобеспечения, ЖКХ, строительство, социальная политика и миграция и т.д.).

С.Э. Зуев,
кандидат искусствоведения,
директор Центра
региональных исследований

КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ГОРОДА КАК ФОРМА СУЩЕСТВОВАНИЯ ЦИВИЛИЗАЦИИ И ОСОБЕННОСТЬ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

*Фиксация мифов о городе и их опровержение.
Предгород, недогород (или слобода) и негород,
их отличие от города. Характеристика основных
признаков города. Специфика российского нонурбанизма.
Город в пространстве культуры. Слободизация
России и ресурсы для ее преодоления.*

Слово “город” употребляют все, но лишь географы точно знают, что они при этом имеют в виду, — у них есть карта, где стоит точка и рядом надпись: “Город”. Город, о котором пока можно сказать только то, что это икс, определится из того, в какую систему знаний вы этот икс поместите. На самом деле никакого города нет. Город *становится* или *не становится*. Город для поселения — это только возможность, только шанс.

Если открыть Ветхий Завет, то у пророка Ионы можно прочесть вполне бытовую зарисовку: “Ниневия же была город великий на три дня пути”. Что такое город на три дня пути? В каком смысле город? Что это на самом деле было? Сегодняшний ученый скажет: “Это была агломерация, в которой соединились признаки города и сельскохозяйственного региона, являющие одно органическое целое”. В данном случае это будет значить следующее: ландшафт, занимающий три дня пути, организован как система чередований того, что мы называем угодьями, а также храмов, дворцов, жилых кварталов. Это уже предполагает такую тонкую вещь, как мобильность, подвижность жителей, существенную по размаху в неких пределах, издавна называвшихся городской межой.

Где проводится межа (граница)? Общего ответа на этот вопрос нет.

Во всякое время и в каждом месте эта граница проводится особым образом. В каждой традиции знания есть свое представ-

ление о границах города. У географов вы прочтете о различиях между физическим и функциональным городом. Включает ли город дачи или пригородные леса, куда сотни тысяч жителей города выезжают по грибы? Функционально да! Это ведь не более и не менее чем инобытие города, городских отношений, городского образа жизни.

Город — это идеал, а не факт. Школьные учебники истории много и подробно говорят об Афинах, будто других городов в античной Греции и не было. А они были, и были совсем другими: с другими конституциями, экономическими системами, гражданскими правами. В Афинах неафиняне не имели гражданских прав, а в Коринфе имели, а до Коринфа от Афин в нашем представлении — два шага. Однако трудами Аристотеля и целого ряда почтенных авторов идеальный образ античного полиса навсегда связан в сознании именно с Афинами.

Разумно говорить о предгородах, городах, недогородах и негородах. Это не общепринятая научная классификация, но она дает возможность выделить разные типы содержания, которые стоят за словом “город”. Самый древний город на Земле, который до сих пор жив, — это Иерихон. Этому имени 10 тыс. лет, и в последние годы оно на слуху, так как это одно из наиболее крупных поселений на западном берегу Иордана. В действительности столько тысячелетий — предгороду. Это то исходное, в некотором смысле среднее состояние, когда еще нет ни города, ни деревни. Деревня вовсе не древнее города, она моложе предгорода, создавшего деревню как средство прокормить свое возросшее население.

Значит ли это, что Иерихон всегда был одним и тем же? Конечно, нет. Имя то же, то же местоположение, но значение менялось: от центра древней провинции до заброшенного провинциального городишки, а сегодня, возможно, одного из ключевых узлов становления нового палестинского государства. Одно место в разных слоях времени приобретает разные маски, меняет эти маски, постоянно преобразует само себя.

Афины — центр аттической демократии, “империи”, уничтожившей свободу других греческих городов, но до середины XIX в. это провинциальное местечко с турецким гарнизоном, с 1912 г. — маленькая столица бедной провинциальной страны, сегодня же — агломерация на 3,5 млн жителей, охватывающая почти всю историческую Аттику. Напротив, некогда могучие города

вроде Амстердама стали не многим более чем туристическими центрами.

Каковы осязаемые признаки города? Первый: наличие некоего обширного свободного пространства, не занятого застройкой. Греческая Приена (на территории нынешней Турции) несколько веков сохраняла пустырь в самом центре, чтобы превратить его в прекрасный комплекс площадей, храмов и многоколонных портиков. Нью-Йорк с 1812 по 1960 г. держал в центре Манхэттена незастроенное пространство, где возник Центральный парк. И это в особых условиях, где на квадратном футе городской территории всегда зарабатывались огромные деньги. Пустое публичное пространство, находящееся не в частной, а в общегородской, т.е. коммунальной, собственности, — это неременное условие города. Есть такое пространство — есть город, нет его — нет города.

Второй признак городского существования — наличие в каждый данный момент значительного числа людей, не занятых производительной деятельностью. Появление незаполненного публично-коммунального пространства, где нет праздной толпы, — тревожный симптом. Это означает, что центра притяжения нет или он очень ослаблен. Это относится к любому месту, которое принято называть городом, в любые моменты. Применительно к городам в русских летописях часто повторяется страшное слово “запустение”. Это не разруха, бывшая следствием военной беды, запустение происходит от слова “пусто”, пусто от людей.

В *предгороде* свободного публичного пространства еще нет. Это может быть очень крупное поселение — на тысячи человек, но публичного пространства там нет: все используется до предела. И нет людей, свободных от деятельности, все заняты: пашут ли землю за городской стеной, прячась за нее в случае опасности, или ремесленничают, или даже торгуют. Это еще не город.

Город отличается от *предгорода*, *недогорода* и *негорода* принципиальным качеством — наличием городского сообщества. Если его нет, то города еще нет или уже нет. С этой точки зрения на территории Российской империи до 70-х гг. позапрошлого века не было ни одного города, потому что отдельного городского права еще не существовало. После 1928 г. города уже не существовало, потому что идея местного самоуправления в корне про-

тиворечила политической системе. До 70-х гг. позапрошлого столетия на территории России не было и не могло быть самосоздающего сообщества, способного выступать как сложная сеть групп, клубов, сил давления, имеющих законные формы выражения своих мнений публичным образом, вырабатывающих собственную культурно-экономическую политику.

За долгую историю европейский город “вырастил” 5 главных предметов, на которых сложились и публичное пространство, и городское сообщество. Первый — рынок, а затем биржа. Рынок — это не только место операций, но и место, где люди видят друг друга в действии, своего рода театр. Второй — собор, бывший местом не только молений, но и собраний. Третий — суд. Это и символ городских свобод, и одновременно “театр”, в котором роль актеров играют судья, истец, ответчик, адвокат, присяжные. Четвертый — собственно театр как зеркало, в котором аудитория воспринимает представляемые ей действия, таким театром может быть и площадь. Пятый — уличная харчевня, трактир, пивная, ресторан, кафе — всякое место, в котором люди видят и воспринимают друг друга, где идет постоянное общение тех, кто сидит и смотрит на людей, идущих мимо. Ведь сами люди больше всего интересны друг другу, и город является прежде всего “системой кулис”, дающих возможность смотреть друг на друга, смотреть разнообразно, богато, любопытно.

Ради чего была пробита и обустроена главная улица? Это театральная протянутая кулиса, устроенная ради шествия, потому что утилитарной потребности в главной улице нет никакой. Первая европейская улица — прямая, как стрела, — прокладывается в Риме в начале XVI в. Почему? Потому что главным зрелищем был съезд кардиналов к папскому дворцу. Следующие прямые улицы, соединившие разные места Рима (а Риму потом подражали и Париж, и Берлин, и Санкт-Петербург), возникли для того, чтобы толпы паломников, собиравшиеся прикоснуться к христианским святыням, не передавали друг друга. Это зрелищная, динамичная система, подминавшая под себя все, заставлявшая ломать старые кварталы, менять движение, строить мосты. Первым это копирует Париж. Возникает новый образец для подражания, и Мария Медичи прокладывает первый бульвар в Париже. Складывается новый идеал, новый признак города, причем большого города, а маленьким городам остается воспроизводить его в миниатюре.

Город бесконечен, как вся история культуры. Он приближается к идеалу ровно настолько, насколько он индивидуален. Город не поддается усреднению, как не поддается ему личность. Даже грозной энергии Петра Великого не хватило, чтобы сразу воплотить в жизнь план Петербурга как места тотального порядка, и тот еще долго повторял на новом месте обычный деревянный городок России. Потребовалось сконцентрировать чуть ли не все финансы страны, чтобы при Елизавете, Екатерине II, при Александре I и Николае I сложилась прекрасная *форма города* по римскому образцу. Возникает неофициальное название: Северная Пальмира. Понадобились полвека, предшествовавшие 1917 г., чтобы эта форма начала наполняться жизнью городского сообщества, отличавшейся гигантской сложностью и многообразием.

Если такого многообразия нет, то и города нет, тогда у нас с вами *недогород* под именем “слобода”. Это чисто функциональное поселение. Когда-то в русских поселениях жили стрельцы — так и остались в каком-нибудь Скопине или Лихвине Пушкарская да Стрелецкая улицы. Точно так же позднее при фабриках вырастали текстильная или кузнечная слободки. Самые большие слободы в мире — Тольятти и Набережные Челны. Это не города, хотя сейчас там есть ядра городского сообщества, которые пытаются прорастить городское начало сквозь непомерно разросшуюся многоэтажную слободу. Драматична борьба людей, которые осознают, что *городом надо стать*, с теми, кто удовлетворен, что на географической карте и в расписании поездов написано: “город Тольятти”. Эта борьба сегодня пронизывает всю систему жизни гигантских поселений. Слобода постоянно сопутствует городу, но смешивать их смерти подобно, если вообще стоит задача поддержания и развития города как социального организма, несущего тяжкую задачу прогресса всего общества.

Есть еще ситуация — *негород*, или сверхгород. Москва — негород, потому что критическая величина собственно города (в котором возможно единое сообщество), за которой любые социальные группы распадаются на подгруппы (которые никогда не встречаются) была превзойдена уже 25—30 лет назад. Тогда мы знакомимся с людьми, с которыми должны были бы быть знакомы по роду своих занятий, через Интернет, через компьютерный журнал, издаваемый в американском Сиэтле или в Петербурге,

через книги. Это проблема всех метрополий. Осознающие себя метрополии вовлечены в мучительную борьбу за то, чтобы удерживать городское начало. Эта борьба идет, когда *негород* решает, что центральное ядро — это и есть город, а все остальное — десятки слобод, миллионы спальных мест, гектары заводов, складов и торговых центров. Тогда-то *негород* начинает вкладывать невероятные ресурсы — и денежные, и энергетические, и человеческие — в формирование нового социального (как бы бессмысленного) центра. Этим 20 лет был поглощен Париж, этим занята мэрия Москвы.

Таким образом из пропасти, образованной чудовищным экономическим кризисом, выбрался город Детройт. Когда рухнула вся тяжелая промышленность, Детройт “лег”. Сегодня это единственный известный мне город, в котором на набережной стоит памятник программе развития, принятой 30 лет назад. В Детройте 30 лет назад была принята программа снова стать городом, он и стал им, при этом уменьшив на 40% население, оказавшееся в городе лишним. Это был мучительнейший процесс.

Вена сейчас переживает нечто подобное, и целый интеллектуальный штаб при консультациях Ричарда Найта, ставшего своего рода лекарем для городов, находящихся в проблемных ситуациях, занимается вместе с венцами “лечением” Вены, оказавшейся на задворках Европы с имиджем города, в котором есть шоколадные шарики под названием “Моцарт”, концерты Моцарта и более ничего. Вена за последние 30 лет потеряла лидерство и в фармацевтике, и в производстве музыкальных инструментов и ювелирных изделий. Сегодня, пройдя четыре года семинарской работы со всеми своими сообществами, несущими профессиональные ценности, Вена приступила к разработке программы развития, это займет еще немало лет, возможно, несколько десятилетий.

Место, где нет такого стремления, — Лос-Анджелес. Это негород, доведенный до абсолюта. Даже то, что называют Даунтаун, т.е. центром, — это где-то там, на горизонте, туда даже ехать не хочется, не то что идти. Любопытно: города Лос-Анджелеса вообще нет, даже надпись на географической карте гласит *графство Лос-Анджелес*, в котором есть города, включая Санта-Монику, слободы — мексиканские, китайские, японские и еще “белые” спальные районы, очень (как Малибу) и не очень (как Беверли-Хилз) богатые. Городского начала как такового нет.

Получается странность: огромная информационная империя Силиконовой Долины — рядом, Голливуд — рядом. И ни малейшего признака города. Более того, лос-анджелесцы не осознают, что у них мог бы быть город, даже гордятся, что у них его нет. Четыре года назад с вершины отеля я мог видеть, но никак не мог понять, что за значки видны на крышах. У всех спрашивал — никто не знал. Наконец, выяснил: это полицейская маркировка крыш, для того чтобы патрульные вертолеты, летая над городом, могли определить свое местоположение. Эти значки можно считать символом *негорода*, ставшего полем боевых действий с криминалом — скорее с собственным ужасом перед криминалом, потому что в Лос-Анджелесе статистика преступлений не выше, чем в Вашингтоне, где ничего подобного нет. В Эл-Эй (так называют свое графство лос-анджелесцы) перед каждым благополучным домиком на тихой улице есть предупреждающая табличка: “Будем стрелять!” Ни городской, ни вообще нормальной такую жизнь назвать нельзя.

“Прописывание” городского сообщества в мировой сетке, выявление, выставление сверхзадачи — это отнюдь не новая проблема. В истории таких примеров невероятно много: трехсотлетнее состязание между Амстердамом и Антверпеном было именно такой битвой на выживание; битвы между Франкфуртом и Мюнхеном, региональными центрами Германии, относятся к этому типу; между Новгородом и Псковом до того, как и тот и другой были “проглочены” Московской Русью, — тоже. Состязательное начало, конкурентоспособность городов — одно из самых ранних в истории человечества социальных знаний, превращенных в волю к действию...

Города подобны книгам — их нужно научиться читать. Научившемуся читать они говорят правду даже тогда, когда пытаются солгать. Прекрасные руины афинского Акрополя вполне понятны только в том случае, если вспомнить, что сами давние афиняне обитали в чрезвычайно скромных домиках, разделенных узкими улочками, на которых не было ни дерева, ни травинки. Полис, город-государство, был всем, частная жизнь — ничем. Если заметить, что в нынешних Афинах по четным дням на улицах видны автомобили только с четными номерами, а по нечетным — с нечетными, то сразу ясно: экологическая обстановка там ужасающая и городские власти хотя бы таким способом пы-

таются уменьшить количество машин на улицах. Когда среди страшноватых кварталов нью-йоркского Бронкса вдруг видна чистая, ухоженная улочка со сквером, где не сломаны качели, можно не сомневаться: это место, где сами жители объединились, взяли дело "очеловечения" своей среды в собственные руки. Понятно, что в этом им помогли профессиональные консультанты и — только после этого (после долгой и трудной борьбы) — городские власти. Если в маленьком городе Мышкине, что на Верхней Волге, обнаруживается замечательный музей, созданный 30 лет назад и успешно работающий по сей день, ясно, что вся "элита" городка воспитана этим музеем в традиции любви к своему месту и его окрестностям и с этим городом можно сотрудничать.

Когда в Лондоне перестали топить печи углем, а затем отмыли фасады всего города специальными шампунями, выяснилось, что город отнюдь не черен, а весь наполнен ярким цветом и что в нем почти не бывает туманов.

Когда после 1992 г. у нас ожила предпринимательская деятельность, пустые и мертвые первые этажи петербургских улиц вновь наполнились жизнью лавочек, магазинов, кафе и ресторанов, а главная улица, к примеру, Владимира, где в прежнее время была одна чайная и одна закусочная, снова стала оживленной осью городской жизни.

Чтобы понять, почему половина Манхэттена в Нью-Йорке проросла вверх небоскребами, надо знать, что городской налог на землю делает убыточным всякое иное сооружение. Если в высоких первых этажах новейших небоскребов устроено множество зимних садов, открытых для всех прохожих, это означает, что обновленный городской закон дает некоторые льготы владельцам именно при соблюдении такого условия. А чтобы уразуметь, отчего на другой половине острова небоскребов нет, следует знать: во-первых, в ряде мест неподходящий грунт, а во-вторых, городской закон регулирует этажность застройки так, чтобы улучшить условия проживания в этом супергороде.

Однообразная панельная застройка большей части Москвы скажет нам, что десятилетиями фактическим главным архитектором города был (и пока остается) его привилегированный строительный комплекс, навязывающий всем свою волю и интерес. Появление групп высоких кирпичных зданий говорит о формировании почти замкнутых анклавов солидного достатка,

я то, что в других городах России царствование панельных домов окончилось, яснее ясного повествует о том, что там, в отличие от Москвы, нет средств на поддержание этого самого дорогого в мире строительства.

Если в городе одним из самых роскошных зданий является суд, это знак того, что закон ценится превыше всего, а если суды ютятся в едва приспособленных для этого первых этажах многоэтажных домов, это знак того, что подлинное уважение к закону в обществе отсутствует, а в государстве лишь провозглашается. И напротив: если среди убогой жилой застройки высится полупустое, увеличенных размеров здание дома культуры, это скажет лучше любого журнального очерка, что под культурной жизнью здесь понимают пассивно-зрительскую, а не активно-творческую позицию...

При успешной имитации формы города собственно городское начало в России отсутствовало почти полностью¹ и все еще отсутствует теперь. Без постижения уникальной природы российского нонурбанизма трудно сколько-нибудь разобраться в механике родной жизни. Разумеется, в подлинном смысле слова города не было и нет на Востоке, не знавшем гражданства-горожанства, порожденного греко-римским миром. Важно тем не менее, что не быть, как и быть, можно по-разному и в России города не было *совершенно по-иному*, чем в Древнем Египте, Индии или Китае.

Города в европейском смысле плохо укоренились на российской территории в любой период ее так и не завершеного освоения, потому и с городской формой культуры у нас постоянные трудности. Европа уже лет семьсот понимает под городской культурой культуру вообще — особую среду порождения, распространения ценностей и обмена ими между относительно свободными гражданами, каковых древние греки именовали политеями, т.е. причастными к политике.

"Сталинские" города, созданные преимущественно рабским трудом заключенных, в форме своей несут больше человеческого начала, чем города куда более либеральной брежневской поры:

¹ Новгород и отчасти Псков картины не меняют, ибо этот феномен был решительно раздавлен Московским государством, как только оно набрало силу при Иване III и Иване IV.

нормальных пропорций и размеров дома, нормальных габаритов дворы. Дело не в идеологии, а в том, что, когда форма города лишь имитируется и поселение создается не взаимодействием сил в социально-экономическом поле, а казенной волей, решение естественно передать тем, кого по традиции определяют специалистами по городской форме — архитекторам. Архитектор же, предоставленный сам себе, либо способен по инерции воспроизводить некие “городские”, т.е. европейские, стереотипы, пока ощущает себя преемником всемирной истории городских форм, либо увлекается отчаянным абстракционизмом, если его связь с культурой формы разорвана. При одной лишь имитации формы города происходит натуральное высвобождение от последних следов реальности человеческого существования и создание произвольных композиций в почти картографическом масштабе не сдерживается почти ничем.

Слобода, довольно успешно имитирующая форму города, — одно из оснований иллюзорной вещественности российского нонурбанизма. Несколько сложнее на первый взгляд обстоит дело с древними разраставшимися поселениями, форма которых отразила наслоения многих времен, что и породило немало иллюзий. Первенство здесь бесспорно принадлежит Москве. Популярное в прошлом веке суждение о Москве как большой деревне неверно по существу — она была и остается рыхлой агломерацией обособленных слобод (частью агропромышленных, как Измайлово или Коломенское, промышленных, как Гончары или Нижняя Яуза, полупромышленных-полупустырных, занимающих до 40% площади юридического города), а также “сел”, жилых или спальных, к которым уже в наши дни добавляются новые. Обрастая Теплым Станом и Битцей, Жулебином и Южным Бутово и пр., *terra di Moscovia* продолжает наползать на Московский край, очевидным образом стремясь поглотить его весь, без остатка. Москвичи всегда были не более горожанами, чем обитатели других поселений России.

Необходимо еще осмыслить то, каким образом город (пространство некой интенсификации человеческого общежития) соотносится с тем, что принято именовать культурой. Здесь мы сталкиваемся с непредумышленной оригинальностью российского пространства культуры. Как бы городская, т.е. в достаточной мере интернациональная, культура в основных компо-

нентах формируется и развивается отнюдь не в городе, а в дачных зонах обеих столиц.

Мы имеем дело с малоисследованным феноменом сугубо “дачной” культуры, из которой вырастают действительно вполне самостоятельные культурные движения: от Чехова до круга “Мира искусств” и всех авангардистов начала XX в., кроме разве футуристов. Любопытно, что именно разночинная молодежь, успешная преобразоваться в сословие интеллектуалов, с особенной остротой переживания противостоит слободскому началу, предаваясь греху эскапизма во множестве вариаций. Мир дачи был миром добровольного временного соседства индивидов, что придавало ему призрачные черты свободы досужего общения и самопроизвольного обмена ценностями. Уже в городских, зимних условиях то же дачное сообщество продолжалось, высвобождаясь при этом от неизбежной вынужденности, порождаемой фактом физического соседства и его культурной нагрузки.

Печальным парадоксом можно счесть факт, что в тот самый момент, когда отечественная культура приобрела вполне отчетливые признаки городской ее формы, слободская (в значительной степени местечковая) контрреволюция большевиков наносит ей удар, от которого та начала оправляться лишь в эпоху “зрелого застоя”. Сама городская среда все в большей степени оборачивалась сосуществованием нового, кремлевского “двора” с его обособленными от прочих смертных “поместьями” и нового слободского мира припромышленного бытия, интенсивно окрашенного вторжением волн “лимитчиков”.

Как и тогда, несмотря на существенный рост значения региональных столиц, Москва задает тон муниципальным процессам в стране¹, и, к сожалению, ее влияние в роли образца трудно назвать благотворным. Радикальные по видимости перемены, свершившиеся в Москве после путча 1991 г., а именно ликвидация районов и новое генеральное межевание по административным и муниципальным округам, были осуществлены по понятным политическим соображениям. Следовало ликвидировать струк-

¹ Чем более региональные столицы претендуют на самостоятельность, тем заметнее подражание московским образцам, будь то пешеходные улицы в центрах Нижнего Новгорода, Казани или Саратова, мечтания об аквапарках или спешное “переодевание” фасадов присутственных мест под локальную вариацию постмодерна.

туру политического сопротивления деятельности новой мэрии со стороны районных советов и, главное, исполкомов. Отраслевая машина управления, не видящая в городе единого института, на который опирается городское сообщество, выросла в значительности на порядок, как только высвободилась из-под паутины партийных институтов КПСС. Половина вице-премьеров московского правительства представляла теперь интересы мощного строительного комплекса.

Учреждение муниципальных округов и вместе с тем оставление глав районных управ без серьезных легитимных полномочий и средств для их реализации создали для централизованной бюрократии небывалую свободу действий. Департамент мэра, исходно сочиненный как противовес чрезмерной концентрации силы в руках правительства Москвы и (теоретически) как разработчик некоей общей политики развития города, был лишен самостоятельной строки в бюджете, а затем и расформирован. Комитеты территориального общественного самоуправления, эти хилые, но все-таки реальные ядра кристаллизации низового демократического механизма контроля над городской средой, были настолько неуместны в обстановке чиновничьего всевластия, что Ю.М. Лужкову оставалось только воспользоваться “замытней” вокруг действий хасбулатовского парламента в октябре 1993 г., чтобы приостановить их деятельность по подозрению в поддержке бунтовщиков. Наконец, подготовка Временного положения о городской Думе до выборов в нее была осуществлена мэрией таким образом, что почти полностью была воспроизведена схема Александра III: думские решения должны быть сначала согласованы с правительством, а затем им же утверждены, чтобы обрести силу¹. Оставалось “достроить” городской устав таким образом, чтобы исключить какой бы то ни было шанс на проращение механизмов муниципального самоуправления сквозь решетку менеджерального авторитаризма.

¹ Двойной статус Москвы — как города и как субъекта Федерации — создал такую путаницу полномочий, что федеральной власти до сих пор не удается хотя бы отграничить общефедеральную собственность от собственности Москвы-субъекта и Москвы-города. Санкт-Петербург юридически находится в такой же ситуации, однако из-за экономических и политических (Законодательное собрание Петербурга остается активным игроком) обстоятельств губернатору так и не удалось добиться монопольного положения.

После убедительной победы на выборах 1999 г. московской власти уже ничто не могло препятствовать. Когда Верховный суд в 2001 г. предписал все же привести Устав Москвы в соответствие федеральному законодательству, городская Дума абсолютным большинством утвердила совершенно издевательскую по существу модель, по которой рядом с по-прежнему бессильными районными управами должна утвердиться система районных администраций (элементы городской администрации), располагающих реальными полномочиями.

Нельзя не признать, что в Москве принцип слободизации города восторжествовал, и надолго. В опоре на старую российскую традицию большевикам удалось за 70 лет достичь той меры распада общества, когда ассоциирование (или объединение) интересов автономных граждан в муниципальные структуры снизу вверх оказалось заблокировано, и не столь злокозненностью начальства, сколь отсутствием даже в зародыше того *корпоративного* начала, без которого городская форма цивилизации невозможна. В этих условиях нет преград ни принятию городского Устава, по существу не являющегося городским, ни культивированию в почти неизменных формах обособленного “градостроительного проектирования”.

И все же нельзя позволить себе усомниться в том, что новые экономические отношения все же прорвутся сквозь бюрократическую фантазию, что этот прорыв поведет к становлению корпоративных отношений и что этот процесс начнется в средних по масштабу городах, которым суждено, как и в прошлом, повести за собой земское движение. То, что городское начало, а вместе с ним европейский цивилизационный стандарт не могут самопроизвольно прорасти из стихийного самодвижения слободского континуума отечественной культуры, для меня очевидно. Однако сама способность культуры прорасти на субстрате слободы, в лучшем случае к ней безразличном или, скорее, враждебном, за счет подключенности механизмов отечественной культуры в широком ее понимании к мировому процессу уже доказана историей.

Пять лет назад я мог еще сомневаться в том, что островки городской культуры смогут удержаться в слободском море, что им удастся противостоять рассасыванию и втягиванию обратно в слободское состояние. Теперь, после обнаружения десятков таких островков в периферийных малых городах, могу засви-

детельствовать, что мой сдержанный оптимизм существенно возрос.

Сейчас, когда страну сотрясают последствия структурного кризиса экономики и кризиса обыденной человеческой морали, долгое время сдерживавшиеся искусственно, самым крупным ресурсом наших городов, самой большой их надеждой остались сами горожане, особенно те, кто привык полагаться на самих себя, кто способен научиться действовать не только в одиночку, но и в союзе с другими. Вместе с такими людьми мне довелось работать. Это люди разного возраста и разных профессий: городские чиновники и учителя, врачи и предприниматели, художники и инженеры, пенсионеры и школьники. Всемирный опыт показывает, что таких людей никогда не бывает меньше, чем двое-трое на каждую сотню жителей. Они подобны локомотиву, потому что на каждого из них ориентируются еще пять—десять других. “Прочтя” собственный город, именно они способны обратить “прочитанное” в конструктивное действие, т.е. в развитие, без которого город не может быть даже только музеем.

ЛЕКЦИЯ 2

УРБАНИЗАЦИЯ И УРБАНИСТИКА

Фиксация мифов о городе (продолжение).

*Специфика процесса урбанизации и его ход в России.
Статистическая мифология об урбанизации страны.
Урбанистика как корпус знаний и представлений о городах
и способах их регулирования (Аристотель, Платон,
Марк Поллион Витрувий, Антонио Аверлино (Филарете),
Мари Франсуа Вольтер, французский префект Осман,
Ч. Нэш, русские мечтатели и реалисты — Н. Милютин
и В.Н. Семенов, Э. Говард, Дж. Джекобс и др.).*

Сказать “история города” тождественно тому, чтобы сказать “история цивилизации”. Само слово “цивилизация” является синонимом городского образа жизни. Говорить о драматической истории города можно бесконечно, но перед нами более прозаическая цель — понять настоящее через уяснение главных этапов, которые прошел сам город, умение создавать и поддерживать его, наконец, знание об этом умении.

Сейчас от задач выживания Россия перешла к задачам развития, поскольку всякое развитие с первых шагов цивилизации базируется на городах. Понимание городских процессов, препятствий и ограничений на пути повышения их эффективности приобрело ключевое значение как для администраций, так и для деловых кругов.

УРБАНИЗАЦИЯ

Город так давно стал нашим естественным окружением, что требуется некоторое усилие для того, чтобы уяснить, насколько приблизительными являются обыденные представления о нем. Современная культура настолько пропитана сугубо городскими смыслами, что, хотя мы и осознаем значительное еще присутствие внегородского населения, по традиции называемого сельским, и само это население, и его действительные нужды очевидным образом оказываются на периферии общественного внимания.

Последнее десятилетие XX в. в России добавило к общей неопределенности представлений о городе множество законодательных новаций, в то время как экономические трудности и изрядная неразбериха с идеологией планирования привели к тому, что от мощной системы советского градостроительного искусства остались небольшие группы профессионалов лишь в крупнейших городах¹.

Слова обманчивы, и за счет частого употребления их глубинный смысл оказывается чаще всего затерт до неузнаваемости, в связи с чем приходится начинать с азов понятийного строя, относящегося к городу, одновременно исполняющему функции и среды обитания, и объекта управления. Нет необходимости начинать от Адама, последовательно проходя все ступени эволюции городов, но наиболее существенные этапы этого движения длиной в 10 тыс. лет все же необходимо представить с предельно доступной ясностью, попутно избавляясь от ряда застарелых мифов.

С сугубо формальной точки зрения Советский Союз считался высокоурбанизированной страной: согласно статистике, две трети населения составляли люди с городской регистрацией. В действительности же применительно к России следует говорить о том, что подлинная урбанизация началась только в 90-е гг. ушедшего века. До этого времени процесс роста формально городского населения есть все основания считать процессом масштабной индустриализации, сопровождаемой возведением некоторого объема жилья и обустройством услугами по минимуму¹.

Сельским население наших городов назвать было, конечно, нельзя, но и общему, выработанному мировой цивилизацией представлению о горожанах оно никак не соответствовало. Город — это не просто скопление домов и людей, в основном оторванных от сельского труда. Это еще и средоточие всех форм активности множества людей, составляющих самоуправляющееся сообщество².

Этот минимум рассчитывался по душевым нормативам (жилая площадь, площадь магазинов и всего прочего — в квадратных метрах, в поселочных местах), которые постепенно повышались с 50-х гг., но только в исключительных случаях их выдерживали в полноте. Как правило, более-менее удавалось выполнить планы по вводу жилья, тогда как социальная инфраструктура запаздывала на годы, а то и на десятилетия. Достаточно припомнить, что городской кинотеатр в Тольятти строился едва ли не 20 лет. Формально мы имели дело с общегосударственным планированием, так как любая постройка включалась в конечный счет в таблицы Госплана, но по сути это было почти исключительно ведомственное, отраслевое планирование, когда сметы на возведение жилья и создание инженерной инфраструктуры в городах включались в сметы на строительство новых или реконструкцию имевшихся промышленных предприятий.

Отсюда столь яростная борьба обкомов единственной партии за то, чтобы “пробить” новый завод на подведомственной территории. Когда в начале 80-х гг. обкому Татарской АССР удалось добиться решения о строительстве нового тракторного (по сути танкового) завода в Елабуге, всего в получасе езды от Набережных Челнов с их КамАЗом, консультантам удалось убедить генеральную дирекцию строящегося завода включить в смету достаточные расходы на реконструкцию и частичную реставрацию старой Елабуги. В других ситуациях в малых городах или старых районах крупных городов жизнь фактически застывала, если процесс индустриализации обходил их стороной. Уже по этой причине и в крошечном Лихвине (Чекалин Тульской области), и на обширных территориях старых районов Саратова, Краснодара или Челябинска до последнего времени не появлялось ни одного нового здания.

Если в случае крупных и крупнейших городов Советского Союза мы имели дело хотя бы с многообразием форм образовательной и культурной деятельности, но никак не с многообразием форм услуг, то все прочие города должны были удовлетвориться только одной внепроизводственной функцией — административной. Что же касается самоуправления, то до принятия Закона об основах его организации в 1994 г. даже говорить о нем имело смысл только в кругу реформаторов первого перестроечного поколения. *Подробнее см. лекцию 1.*

¹ Достаточно сказать, что в огромном Уральском федеральном округе на начало 2006 г. имелся лишь один новый генеральный план развития — в *Екатеринбурге* и еще один (в Тюмени) был в разработке, тогда как все остальные города довольствовались проектными схемами, созданными еще в 70-е гг., в совсем иную эпоху, фактически в иной стране. Более того, поскольку не развивалась практика городского планирования, не было и запроса к профессиональной школе со стороны живой практики городского развития, вследствие чего неизбежно произошло своего рода замораживание чисто внешних приемов проектирования планировочных схем, унаследованных от инородного по существу прошлого. В результате восстанавливать городское планирование приходится едва ли не с чистого листа.

Серьезная централизованная работа стратегического планирования, настроенная преимущественно на обеспечение оборонно-промышленного комплекса, интенсивно велась. Однако города в этой системной логике выступали единственно как средство обеспечения предприятий рабочей силой, а окружающая их природная среда трактовалась исключительно как более или менее пригодная для такой концентрации.

Важно иметь в виду, что советская система пространственного планирования выросла на почве весьма специфической российской системы расселения, в которой слабые зачатки местного самоуправления прослеживаются лишь от реформ 1860-х гг., когда в уездах появилось земское самоуправление, а в городах — думы, обладавшие крайне незначительной самостоятельностью. Даже в полуторамиллионной Москве в начале XX в. избирательным правом обладали лишь около 7 тыс. жителей-домовладельцев, а если принять во внимание тот факт, что в выборах думских гласных участвовало менее половины этого числа, то понятно: некая форма самоуправления имела, но подлинного самоуправления не было. Это важно помнить, поскольку необходимо отдавать себе отчет в том, что мы имеем дело не с механическим наследованием последствий советского эксперимента, а с глубоко укорененной системой огосударствления городской жизни, которая в социалистическую эпоху была лишь многократно усилена.

И в дореволюционное время, когда сфера торговли и услуг все же обладала значительной степенью самостоятельности, и тем более в советской действительности подавление самостоятельности городских сообществ неминуемо вело к тому, что ведущая позиция была отдана формальному пониманию города, т.е. на первый план выходила именно *форма города*. Соответственно обманчивое сходство таких форм для российских и западных городов порождало немало иллюзий¹.

Как мы увидим в дальнейшем, именно внешнее сходство городских планировочных структур, восходящее к эпохе королевств и империй, привело к тому, что роль регулятора городской

¹ В самом деле, если посмотреть на фотографии городов, сделанные со спутников, то такая иллюзия только укрепляется. Пятна жилой застройки с ее членением на кварталы старые и новые, пятна промышленной застройки, обычно правильной формы, магистральные дороги, улицы, площади — все это выглядит похоже, скажем, для Москвы и Парижа или Тулузы и Чебоксар. При тренированности взгляда, разумеется, можно заметить различия. Кварталы западных городов мельче; сетка улиц чаще, хотя сами улицы уже; площади в наших городах просторнее; между пятнами жилой застройки видны обширные прогалы — то леса, то пустыри и т.п. Тем не менее на первый план выступает сходство формы, так же как мы замечаем скорее различия в стиле и чаще всего в размерности жилых домов на видовых фотографиях, чем что-либо другое, в действительности более существенное.

застройки была в России приписана архитектору, обладающему и впрямь наивысшей квалификацией для работы с большемерными предметами в трехмерном пространстве. Однако если в западных странах специфические умения архитектора реализовывались и реализуются в условиях жестких ограничений, заданных экономическим зонированием и правилами застройки, закрепленными в законе, то ни в старой России, ни в Советском Союзе таких ограничений не было. Были другие — идеологические, экономические, но при всех таких ограничениях в городе видели пространственную форму застройки и транспортных коммуникаций. И только¹.

Итак, урбанизацией мы вправе именовать только такой процесс перемещения в города населения, занятого сельским хозяйством и сопутствующими ремеслами, ранее разбросанного по хуторам, деревням и селам, когда формируется зрелое, самоуправляющееся местное сообщество.

До середины XIX в. такие сообщества были повсюду, как правило, вполне самодостаточными в экономическом отношении. Налоговая политика современных государств повсеместно такова, что практически все города получают тот или иной объем дотаций из региональных или национальных бюджетов. Однако нигде муниципалитеты не оказались в столь экономически стесненном положении, как в России, где с введением 131-го Федерального закона начиная с 2006 г. о финансовой самостоятельности городов не приходится говорить.

Развитие частного бизнеса с большим или меньшим успехом обеспечило достаточно бурное развитие сферы услуг, тогда как и жилищно-коммунальное хозяйство городов, и сфера некоммерческих услуг в гораздо большей степени зависят от возможностей региональных властей и меры «урбанистичности» их политики, чем от города как такового. Не столько сам закон, сколько тот факт, что правительство нарушило свое обязательство сопроводить его необходимыми поправками в налоговом и бюджетном кодексах, серьезно затормозил едва начавшийся у нас процесс подлинной урбанизации.

¹ В условиях современной, заново становящейся России это обстоятельство отзывается рядом серьезных недоразумений и, как правило, грубыми ошибками в определении того, что принято называть ТЗ — техническим заданием на проектирование.

Нет сомнений в том, что неотвратимый процесс сокращения населения страны в течение ближайших 15 лет заставит изменить государственную политику в отношении городов, во всяком случае поправки в бюджет 2008—2010 гг., принятые Государственной Думой по инициативе Президента Путина, уже наконец предусматривают начало оздоровления городских инфраструктур. Однако есть немалая опасность, что распорядительные полномочия по расходованию солидных средств останутся в руках региональных администраций — практически без серьезного участия городских сообществ. Уже просматривается качественно новый процесс: серьезный бизнес, представленный как девелоперскими компаниями, так и крупными предприятиями, испытывающими растущие затруднения с набором компетентного персонала при активизировавшемся инвестиционном процессе, несомненно сформирует мощное прогородское лобби в собственных интересах.

Тем важнее, предвидя изменение в городской политике, четче понимать природу процессов урбанизации, сопряженных с ней работ в масштабе пространственного развития страны и ее регионов и собственно городского планирования. В связи с этим важно понять природу отношения города и обжитого ландшафта, который всегда испытывает сильнейшее влияние с его стороны.

Существует устойчивое представление об историческом происхождении города от разрастающегося села. Это заблуждение. Даже в тех случаях, когда город возникал на месте удачно расположенной деревни или усадьбы, как это было с Москвой, это издревле было хорошо планируемый процесс, осуществлявшийся властью¹. В этом нет некой российской уникальности. Яркой особенностью российских городов было то, что основная часть их населения кормилась преимущественно с “огородов”; как отвечали градоначальники на анкету, разосланную Академией наук при Екатерине II, “обыватели упражняются черной огородной работой, а торгов у нас не бывает никаких”. Эта практика про-

¹ Именно таким образом закладывались древнегреческие колонии, а затем и римские города. Так же, баронами или епископами, учреждались города европейского Средневековья (большинство на руинах римских). Точно так же закладывались и города допетровской Руси и послепетровской России с тем, однако, отличием, что одновременно с учреждением городка или острога, служившего прежде всего орудием контроля над окрестными землями, на них переводили и сельское население.

должалась почти до самой реформы 1861 г., а на окраинах империи и дальше, поскольку города Верный (ныне Алма-Аты) или Пишпек, или Романов (Мурманск) проектировались и строились военными инженерами, так же как в свое время Оренбург, Орск, Верхнеудинск (Улан-Удэ) или Екатеринодар (Краснодар). История России сложилась так, что до самого конца XIX в. города в минимальной степени исполняли роль центров обслуживания сельского населения — и крепостные, и государственные крестьяне почти не участвовали на потребительском рынке.

УРБАНИСТИКА

Если до недавнего времени под урбанизацией понимался статистически измеримый процесс перехода сельского населения в индустриальные города, то в настоящее время понятно, что это процесс с существенно более сложной природой. Именно эта сложность породила корпус текстов, посвященный урбанизации в множестве ее форм, и этот корпус текстов образует урбанистику. Насколько в этом предмете можно говорить о сложившейся науке, вопрос спорный, но то, что мы имеем дело с уже зрелым знанием, не подлежит сомнению.

В самом деле, не касаясь здесь Востока, где накопление знаний о городе шло своим путем, достаточно заметить, что литература о городе пополняется вот уже две с половиной тысячи лет. Великий врач *Гиппократ* собрал вместе опыт функционирования греческих городов-полисов, обозначив гигиенические правила ориентации улиц. Гипподаму приписывается изобретение регулярной сетки городских улиц, без изменений дошедшей до нашего времени; достаточно напомнить, что нью-йоркский Манхэттен в полноте сохранил гипподамову схему. *Платон* пытался описать идеальную модель города, отталкиваясь от общефилософских суждений о природе взаимодействия между людьми, тогда как *Аристотель* обобщил опыт конституций десятков полисов и обсуждал оптимальную численность свободных горожан¹. Рим

¹ Любопытно, что при всей рационалистичности Аристотель называл оптимальным для населения города число 5040 — сугубо математически-мистическую величину, совпадающую с факториалом 7, т.е. это результат перемножения $1 \times 2 \times 3 \times 4 \times 5 \times 6 \times 7$.

освоил опыт греков, обобщил его и стандартизировал настолько, что во всех городах империи ширина главных и второстепенных улиц была одинаковой, позволяя проехать одной повозке, а в бортовых камнях против каждой таверны или лавки были высверлены отверстия для привязывания лошади или осла. Сложившись и воспроизводились стандарты обустройства публичных бань, рынков, амфитеатров и театров, и эти стандарты воплощались повсюду — от Нила до Рейна и от Евфрата до Темзы, приравливаясь к природным условиям. Этот опыт был описан во множестве трудов, включая замечательный трактат Фронтинана об акведуках и фонтанах и обширную энциклопедию строительства *Витрувия*.

После долгого исторического интервала, который принято именовать Средними веками¹, герои итальянского Возрождения заново прочли античные тексты и много размышляли о создании идеального города, отнюдь не ограничиваясь при этом вопросами планировки и застройки. Так, *Филарете* (Антонио Аверлино) подробнейшим образом описал идеальный проект города Сфорцинды, описав не только систему улиц и каналов, не только нормы жилых помещений для представителей разных сословий, не только правила организации торговли, но и расписание занятий и меню для учеников лицея, и рисунок шевронов на рукаве камзола лицеиста. Новый город на новом месте — эта модель закрепляется в сознании, и хотя трактат Филарете был утерян на многие века, его идеализированный подход к планировке города закрепился в культуре, тем более что он замечательно соответствовал уже входившей в свои права эпохе абсолютизма. Идеальный город — следовательно, его размеры и формы предопределены раз и навсегда. Несколько попыток воплотить эту идею предприняли (городок Пальманова, проект 1593 г.), однако их неуспех (прежде всего по соображениям экономики) нимало не повлиял на закрепление проектной идеи как таковой. Это следует запомнить: история урбанистики и урбанизации доказывает, что от рождения идей до их реализации в ткани городов проходят десятилетия, иной раз многие десятки лет.

¹ В действительности многое из античного наследия не было забыто, и при первой возможности опыт Витрувия или Фронтинана применяли к решению задач обустройства городов, как, скажем, это было сделано в Аахене — столице империи Карла Великого.

Несколько столетий идеи новой регулярности застройки, подчиненной прежде всего соображениям эстетизированной политики, осуществлялись отнюдь не в городах, а в загородных дворцово-парковых комплексах, и только два новых города, созданных по существу имперской волей, наперекор крайне неблагоприятным природным условиям, выразили распространение архитектурно-художественной трактовки таких комплексов на большие пространства целого города — это Петербург и Вашингтон. Зрелость урбанистики выразилась в этом достаточно полно. Президент Джефферсон, ставший сильным архитектором только на основании чтения древних трактатов и более современных книг, снабжал ими военного инженера Ланфана.

Российские императоры, начиная с Петра I, были в достаточной степени знакомы с корпусом книг по урбанистике, чтобы ставить перед архитекторами достаточно подробные технические задания. Еще раньше в “клуб” упорядоченных столиц мог войти Лондон. Уже спустя несколько дней после пожара 1666 г., уничтожившего почти весь древний город, урбанист-любитель лорд Эвелин и математик-архитектор *Кристофер Рен* представили королю амбициозную программу восстановления столицы: широкие спрямленные улицы, многочисленные площади, диагональные авеню. Однако в Великобритании был парламент, выражавший совсем иные интересы застройщиков, которые стремились поскорее извлечь ренту из участков в их прежних габаритах, и мечты остались мечтами.

По меньшей мере полтора века разворачивается процесс сложной реорганизации старых европейских городов. К концу XVIII в. здесь в целом был завершен многовековой процесс саморегулирующегося развития городов, бывших в первую очередь корпорациями гильдий и цехов, формировавших городское управление.

Укрепление централизованных государств и бурное разрастание крупнейших городов, прежде всего столиц, породили проблемы, масштаб которых превосходил собственные ресурсы городов, что привело к активному вмешательству государственной машины в городскую жизнь. Нельзя сказать, чтобы урбанистика той эпохи была в состоянии видеть и понимать существо метаморфоз городской жизни в полном объеме, адепты градovedения были более поглощены сравнительным описанием множества городов, тем более что гравюра — единственное тогдашнее сред-

ство тиражирования изображений — была делом и долгим, и дорогим. Однако множество мыслителей, начиная с *Вольтера* и *Гете*, немалое число экспертов, среди которых ведущую роль играли высшие полицейские чины и врачи, шаг за шагом публиковали тексты, посвященные всем основным проблемам, связанным со скоплением сотен тысяч людей на ограниченной территории. Проблемы транспортных заторов и эпидемий, природу которых начали связывать не с “дурным воздухом”, как считалось ранее, а с качеством питьевой воды и помойками, проблемы пожарной службы в затесненных кварталах и разгула в них преступности — все это столь явно было сопряжено с характером застройки городов, что раньше или позже нуждалось в переходе от слов к действиям.

Первым шагом такого перехода стало повсеместное устройство кольцевых бульваров на месте снесенных городских укреплений, ставших ненужными, когда прогресс военного дела вынудил перейти от сплошной линии фортификаций к фортам, вынесенным за городскую черту. Нужны были авторитет высшей государственной власти и ее финансовая поддержка, чтобы не допустить хаотической коммерческой застройки столь желанного для застройщиков пустыря, но прежде соответствующие проекты в иллюстрированных книгах должны были не только появиться, но и быть воспринятыми широким кругом образованных горожан.

Французская революция и режим Наполеона создали предпосылки для возникновения самой идеи радикальной реконструкции столичного города¹, но только к 40-м гг. XIX в. сугубо эстетический подход к такому радикализму, символом которого стали парижские улицы Риволи или площадь Звезды, мог уступить место более сложной схеме мышления. У этой схемы коллективный автор, но персональный реализатор — *префект Парижа Осман*, получивший твердую поддержку Наполеона III, и не лишено интереса то обстоятельство, что главными их оппонентами оказались мэтры парижской архитектуры, отстаивавшие принцип автономности каждого отдельного сооружения. Широко из-

¹ В России тот же принцип был с блеском воплощен в петербургских ансамблях Дворцовой площади или улицы, ныне именуемой улицей Золотого Росси.

вестно, что главным видимым эффектом османовской реконструкции стали новые парижские бульвары с их ровным строем зданий, выведенных под один карниз, впоследствии прославленные на полотнах импрессионистов. Однако в действительности и эффектов значительно больше, и механизм их достижения не имел аналога в истории.

Ключевым было создание первой крупномасштабной инженерной инфраструктуры огромного города, включившей тридцатикилометровый водовод, сотни километров подземных каналов канализации, газопроводов, тысячи газовых фонарей уличного освещения. Не менее важным делом стала расчистка множества кварталов старого города под качественно новую застройку. Эта операция, жестокая для местного населения, в большинстве своем безжалостно выброшенного на необустроенные окраины, имела второй (не слишком афишируемой) целью ликвидацию остатков низового квартального самоуправления, в котором власть — после эксцессов нескольких революций — не без оснований видела постоянную опасность¹. Столь же существенным стало возведение первого в Европе сверхкрупного торгового центра — нового комплекса павильонов большого рынка вместо прежнего Чрева Парижа, учреждение двух гигантских лесопарков, известных как Венсеннский и Булонский леса.

Самой крупной новацией стал сам метод финансирования гигантских по масштабу работ по реконструкции французской столицы, заставляющий утверждать, что это был крупнейший в мире профессиональный девелоперский проект. При существенном вкладе из государственной казны, без чего проект не имел шансов на осуществление, основной капитал был акционерным — держателями акций реконструкции Парижа стали многие тысячи сколько-нибудь состоятельных французов, при этом отнюдь не только самих парижан. Заслуживает особого внимания то обстоятельство, что и эти первые акционеры, и отчасти их потомки существенно умножили свои средства, вложенные в столь долго-

¹ Часто цитируемая, вслед за Фридрихом Энгельсом, задача расширения бульваров и улиц, с тем чтобы затруднить возведение баррикад и облегчить применение артиллерии против бунтовщиков, имела, вне сомнения, вторичное значение.

временный проект, за счет, говоря на сегодняшнем языке, скачкообразного роста капитализации столицы.

Естественно, что и ход, и результаты реконструкции Парижа породили огромный массив литературной критики и аналитических работ, вследствие чего урбанистика как область знаний получила дополнительный толчок к развитию. Свою долю в этот процесс внес и сам барон Осман, в 70-е гг. опубликовавший двухтомник своих мемуаров о ходе реконструкции великого города.

Париж в ту эпоху был подлинной столицей мира, и он настолько приковывал к себе всеобщий интерес, что одновременный процесс реконструкции Лондона, пусть и меньшего масштаба, но чрезвычайно существенный, был известен значительно меньше. Здесь *Джон Нэш*, архитектор и удачливый девелопер, впервые осуществил достаточно крупную программу реконструкции в центре Лондона, включая прокладку и застройку новой улицы, площади Пиккадилли, парка Сент-Джеймс и ряда кварталов крупных доходных домов. В Лондоне королевская власть смогла оказать проектам Нэша лишь политическую поддержку и предоставила земельные участки, принадлежавшие короне, тогда как все проекты были реализованы как частные операции, осуществляемые пулом инвесторов. Здесь же, в Лондоне, в 1851 г. открылась первая Всемирная выставка, гигантский павильон которой в немыслимо короткий срок — за 11 месяцев — был и спроектирован, и построен, и оформлен под руководством *Джозефа Пэкстона*, прежде ландшафтного архитектора, с чего началась важная стадия урбанистической культуры — создание временных культурных “магнитов”, способных привлечь миллионы посетителей.

Напряженным вниманием к городу с середины XIX в. в равной степени отличались и социал-демократические, и либеральные критики. Они сосредоточили внимание на действительно отчаянном положении, в котором оказались обитатели рабочих районов при стремительном развитии промышленного капитализма. При отсутствии доступного общественного транспорта рабочие жилища могли располагаться лишь в непосредственной близости от заводов, тем более что при бесчеловечной продолжительности рабочих смен даже полчаса хода до работы среди дымов и зловонных каналов были уже тяжелой нагрузкой. Но если социалисты сводили свою критику к одному тезису о необхо-

димости революции¹, то либералы шаг за шагом увеличивали давление на власти в пользу радикальных реформ. Через их статьи и книги читатель узнавал, какую угрозу эпидемий несло отсутствие снабжения чистой водой и канализации, каким ужасом и какой угрозой для всех горожан могла отозваться концентрация нищеты в переуплотненных доходных домах-казармах, какое значение имеет наличие массивов здоровой зелени в городской ткани и пр.

За текстами такого рода с понятной задержкой последовали отдельные, часто утопические попытки создать новые образцы городской среды, будь то фаланстеры в духе *Оуэна* или дома для рабочих, построенные на средства индивидуальных жертвователей или возникавших уже благотворительных фондов. Все эти попытки широко и горячо обсуждались, и только на этом основании принимались законы — прежде всего в Великобритании, затем во Франции, Бельгии и Нидерландах, в Германии. Всякий закон предполагал достаточно глубокое и всестороннее обсуждение до его принятия и весьма подробное обсуждение первых шагов его реализации, так что урбанистика как собрание текстов росла едва ли не в геометрической прогрессии.

Все это почти не отражалось в российской практике, где всемогущество государственной машины при слабости буржуазии вело к тому, что из парижского, венского, берлинского или лондонского опыта была извлечена лишь эстетическая составляющая. К тому же российская литература до конца XIX в. была занята исключительно усадьбой и деревней, крайне редко и достаточно поверхностно обращаясь к городским реалиям. Очерки *Глеба Успенского* остаются исключением из этого правила. В то же время бедность социальной практики не только не препятствовала развитию жгучего интереса к тому, что происходило в городах Европы, и что там писали о городской среде, но и побуждала критическую мысль, обращенную и к прошлому, и

¹ Исследование Фридриха Энгельса “Положение рабочего класса в Англии”, опубликованное в 1844—1845 гг., остается классическим образцом детального анализа ситуации, проведенного прежде всего на материале Манчестера. Однако следует заметить, что роль еще не возникших социологов в целом успешно играли беллетристы, которые — от Фильдинга до Диккенса — обращались к значительно более широкой читательской аудитории.

к настоящему, и к первым попыткам проектирования “города будущего”.

В 1909 г., когда прошло 20 лет с публикации в Германии знаменитой книги Камилло Зитте “Художественные основы градостроительства” и уже шел шестой год с начала строительства первого “города-сада”, выросшего из идей Э. Говарда¹, в Лондоне возникает первая в мире кафедра городского планирования. С этого момента можно отсчитывать новую стадию развития урбанистики, ведь если есть школа, возникают лекционные курсы, подготовка аспирантов и зрелость профессуры, школы множатся по всему миру, растет число аспирантов и, следовательно, диссертаций и новых книг.

С начала XX в. можно зафиксировать существенную развилку в развитии урбанистики. Одна ее ветвь, опираясь на постоянно расширяющуюся и постоянно обновляемую историю города, акцентирует внимание в первую очередь на внешней форме города, на вариантах его композиционной структуры и образного строя; другая — на проблемах городской инфраструктуры, включая транспортные сети, на вопросах экономики города и управления развитием, включая девелопмент и его рамки; наконец, третья — на проблемах социальной жизни города и на том, как и насколько городское планирование оказывает влияние на эту социальную жизнь, включая то, насколько и каким образом в этот процесс вовлечены горожане. Все три ветви разрастаются побегами порознь только в корпусе урбанистики, тогда как в реальности городского планирования они оказываются переплетены различными способами через сознание профессионалов.

¹ Э. Говарду приписывали пропаганду в пользу низкой плотности едва ли не сельского расселения, тогда как он стремился достичь высокой плотности жилой среды. Его *город-сад* смешивали с пригородом-садом, тогда как Говард настаивал на экономической самостоятельности своего поселения. Многие до сих пор полагают, что он стремился к созданию маленького города, а он мыслил в категориях гигантской системы расселения, сцепленной воедино скоростным транспортом. Наконец, ему приписывали механическое манипулирование людьми (что справедливо для Чарльза Бута), тогда как Говард стремился к самоуправляющимся сообществам свободных людей. Суть доктрины Говарда — город — сельское поселение, освобожденное от пороков как традиционного крупного города, так и села. Слова “свобода” и “кооперация” на базисной схеме Говарда не риторическое упражнение, а существо дела.

Первое послереволюционное десятилетие в России стало временем безудержных мечтаний о новом городе нового, справедливого общества. Так, В. Семенов не ограничился переводом книги Говарда и изданием собственной книги “Благоустройство городов” (1912 г.), а приступил к созданию “города-сада” у станции Прозоровская для служащих Московско-Казанской железной дороги (в действительности это был именно пригород-сад). Были и другие проекты, удачные и неудачные в большей или меньшей степени, и весь этот опыт наскоро был обобщен в небольшой книге Н. Милютина “Соцгород: проблема строительства социалистических городов”, создавшего свой вариант линейного города (1930 г.)

Мечтания потому были безудержными, что с упразднением частной собственности на землю для фантазии не было никакого стеснения. Полное отсутствие крупномасштабной практики в разоренной стране, где с установлением нэпа только возрождалось жилищное строительство, освобождало фантазию и от каких-либо технико-экономических ограничений. Важно, что с началом пятилетних планов с мечтаниями о “голубых городах”¹ в сталинском Советском Союзе было жестоко покончено, представление о городском планировании уступило место идее градостроительного проектирования, причисленного к цеху архитектуры. В результате возникло специфическое переплетение первой и второй ветвей урбанистики, когда вопросы формирования городской инфраструктуры были подчинены ведомственной системе государственного планирования. Вопросы же формы города то задвигались на второй-третий план, как это было в годы первой пятилетки или в эпоху Хрущева, то, напротив, приобретали первостепенное значение, будь то в позднюю сталинскую эпоху, после победы в войне, или в конце брежневской эпохи. Представления о потребностях горожан (третья ветвь) были выстроены по нормативной модели, на основе идеологических установок о том, что действительно нужно советскому человеку, тогда как реальными потребностями реальных людей из-за запрета на социологию не интересовался никто.

¹ Так назывался рассказ Алексея Толстого, опубликованный в 1925 г. В конце этого рассказа архитектор, обезумевший от ненависти к “мещанскому” городу, поджигает его, чтобы расчистить место своему проекту.

На Западе, железный занавес по границам с которым был реально установлен со стороны Советского Союза к середине 30-х гг., вторая (назовем ее *технологической*) ветвь урбанистики развивалась быстро и неуклонно. В обстановке очевидного столкновения частных инвесторов с публичным интересом происходило трудное становление городского законодательства — в США на муниципальном уровне, вследствие чего многообразие решений быстро достигло масштабов, сопоставимых с античной эпохой, в ряде стран — на уровне земель или провинций, только во Франции и Испании эпохи Франко — на общенациональном уровне.

Стремительная автомобилизация вызвала совокупность транспортных проблем, что в США привело к практически полному вытеснению общественного транспорта. Рост торговых сетей в США подавил старые городские центры почти повсеместно, тогда как стремительное разрастание пригородов после Второй мировой войны полностью изменило представление о природе города. Все это исследовалось разросшимися социологическими службами, так что корпус урбанистики американского образца разросся до десятков тысяч публикаций, парализовав этим возможность самостоятельного выбора. Вследствие этого “урбанистик” в США почти столько же, сколько университетов, и выпускник отстраивает свои знания в дальнейшем в отсчете от законодательства того или иного штата и города, сдавая соответствующий экзамен для получения права на самостоятельную практику.

Первая ветвь (назовем ее *эстетической*) вошла в университетские курсы, но длительное время не оказывала на практическую урбанистику заметного влияния, даже когда ее пропагандистом выступил знаменитый Фрэнк Ллойд Райт. Третья ветвь (будем именовать ее *социальной*) не давала о себе знать в США до 1962 г., когда в свет вышла книга Джейн Джекобс “Жизнь и смерть великого американского города”¹. Эта книга, написанная журналистом и закаленным борцом за права заурядных горожан в их столкновении с шаблонами городских планировщиков и интересами застройщиков, поддерживаемых муниципальными властями

¹ Обычно у нас переводили ее название как “Жизнь и смерть крупных американских городов”, что, как подтвердила Джекобс, неверно.

ми, была переиздана более 20 раз в США, переведена на множество языков и обозначила собой формирование и всей этой ветви урбанистики, и мощного движения так называемых архитекторов-адвокатов¹.

В междувоенной Европе, где фрагментарная реконструкция городов была связана с широким распространением социал-демократических идей, основное развитие получило соединение эстетической линии с нормативно, почти по-советски понятой линией социальной. Достаточно рано на первый план выдвигаются идеи радикально нового города жилых башен, свободно стоящих среди автомагистралей, авторства *Ле Корбюзье*, который безуспешно пытался найти государственного заказчика на воплощение своих проектных схем. Именно книги этого талантливого пропагандиста “модернизма” сыграли гигантскую роль в преобразовании корпуса европейской (за исключением Британии) урбанистики, вслед за чем последовали попытки реализации — отнюдь не в Европе. Чандигарх, столица штата Пенджаб в Индии², Бразилиа — новая столица огромной страны, спроектированная Нимейером и Коста в красной пустыне, на берегу

¹ Книга Джекобс увенчала значительный корпус социальной аналитики, будучи издана в удачное время. Именно поэтому она произвела столь сильное впечатление на американское (и не только американское!) общественное мнение. Джекобс осмелилась нанести удар в самое сердце идеологии модернизма, утверждая, что лучше всего оставить старый город в покое, а работавший ремонт и улучшением его озеленения. Она утверждала, что высокая плотность отнюдь не является препятствием достойному существованию, что небольшие кварталы привлекательнее обширных зон “свободной планировки”, что особой ценностью обладает смешение функций и сосуществование старого и нового. Более того, она подвергла сомнению претензии архитекторов на право считать себя выразителями потребностей людей, безжалостно указывая на характерный для них профессиональный эгоизм: “Сколь неуклюжим или вульгарным будет проектное решение, каким бы пустынным и бесполезным ни было озелененное пространство, как бы тоскливы ни были здания при взгляде в упор, всякая имитация Ле Корбюзье громко кричит: глядите на то, что мной сделано!”

² Ле Корбюзье получил полную свободу создания административного центра столицы штата Пенджаб — *Чандигарх*. Возникла любопытная пространственная композиция, абсолютно не соответствовавшая ни климату, ни обычаям жителей, ни реальным политическим условиям: к парадному бассейну жители пытались пригонять скот на водопой, и их отталкивали полицейские, часть комплекса пришлось окружить колючей проволокой и т.д.

нового водохранилища¹; советские новые города Тольятти, Набережные Челны, Шевченко (ныне Актау) на полуострове Мангышлак, Навои в Узбекистане; наконец, постсоветские Ханты-Мансийск или Кагалым — все это в значительной степени следы мощи урбанистики как комплекса идей, опережавших практику и отрицавших прошлый опыт столетий.

Технологическая ветвь развертывалась после войны под мощным влиянием ее американской версии, социальная — тоже с естественным запаздыванием и только на севере Европы: в Скандинавии, Великобритании, Германии, тогда как европейский юг начал входить в этот процесс только в последние годы прошлого века.

¹ Комплекс административных зданий *Бразилиа* вошел во все учебники архитектуры в мире и, конечно, обладает художественной самоценностью, но как город Бразилиа — катастрофа. Печально знаменитых бразильских фавел, в которых сотни тысяч бедняков гнездятся в хижинах, собранных из чего попало, в собственно Бразилиа нет, но рядом возник целый трущобный город — Тигуантинга. На этом история урбанизма в чистом виде “по Корбюзье” завершилась, если иметь в виду масштаб целого города, но попытки реконструкции в том же духе продолжились.

ЛЕКЦИЯ 3

ГОРОД КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

Городское планирование и градостроительное проектирование. Территориальное развитие. Генеральные планы и программы городского развития, техника их функционирования, алгоритм хода распорядительных документов и команд, обратная связь. Местное самоуправление и гражданское общество в современной России. Линейное управление и регулирование на примере малых городов и мегаполисов.

Городское планирование имеет столь же долгую историю, как и сам город. Так, уже в письменности Древнего Египта город и крепость были обозначены разными иероглифами, что ясно указывает на достаточно углубленное понимание природы города как особой формы концентрации людей на ограниченной территории¹.

Основные функциональности городов универсальны, и потому города и системы городов создавались и планировались повсюду примерно одним набором средств и приемов. Древние греки заимствовали систему планирования городов у египтян, и точно известно, что тот же по существу инструментарий был унаследован у греков и этрусков римлянами. Однако нет доказательных свидетельств того, что то же искусство было воспринято в долине Инда (тщательность планирования Мохенджо Даро и Хараппы с их изощренной системой водоснабжения и канализации вызывает восхищение и у сегодняшнего инженера) и тем более в Китае. И уж

¹ Не менее (а может, и более) древние города Месопотамии имели сложную структуру. В отличие от Египта, который весь был своего рода крепостью, защищенной пустынями, здесь города, окруженные протяженными стенами, включали обширные сельскохозяйственные угодья — отсюда их огромные размеры. Многочисленные тексты древних донесли до нас следы тщательного планировочного процесса создания или реконструкции городов, месопотамские глиняные таблички подробно излагают городское законодательство, в рамках которого были учтены и рассчитаны буквально все стороны городской жизни.

совсем нет оснований уловить тот же источник в городах инков или в Теночтитлане, на месте которого стоит сегодняшняя Мехикосити, ведь эти цивилизации сложились за океаном на тысячу лет позже. Скорее всего, тождество задачи быстрого заселения множества людей на новом месте и удобство расчета налога на землю привели к формированию универсального инструмента городского планирования — регулярной прямоугольной сетки кварталов.

Именно эта схема расчерчивания территории под город была сочтена идеальной — в Греции ее изобретение было приписано математику и коммерсанту Гипподаму, но мы теперь твердо знаем, что этой конструкции по меньшей мере 5 тыс. лет. Впрочем, сложный рельеф заставлял и греков, и римлян отходить от жесткости схемы, если этого требовала местность, так что нам известны случаи “сбитой” сетки.

Древние гигиенисты, знавшие связь чистоты воздуха и здоровья, настаивали на целесообразности отказа от четкой ориентации уличной сети по сторонам света, учитывая направления господствующих ветров. Все же гипподамова сетка утвердилась на века как ведущий принцип, а римляне довели его до полной стандартизации размеров квартала и ширины главных и второстепенных улиц. Теперь при условии общей пригодности местности для строительства города было достаточно расчертить сетку кварталов, отсчитывая их от центрального пункта, где ставили астролябию, и отвести прямоугольники, равные двум, четырем или более кварталам, под будущие форумы, термы или амфитеатры. Это было сделать тем легче, что зрелая Римская империя, подобно Древнему Египту, могла отказаться от оборонительных стен своих городов, отнеся общую границу на дальние подступы к своим провинциям.

Идеал был утвержден настолько прочно, что и в Средние века, когда большинство европейских городов утратили унаследованную от римских городов планировочную структуру, властители стремились восстановить эту идеальную форму, пусть и в ограниченном масштабе¹.

¹ Так было в Аахене, столице императора Карла Великого, или в крупном монастырском комплексе Санкт-Галлен. Универсальность процесса хорошо подтверждается и в городах Ближнего Востока вроде Дамаска, и в далекой Японии, где первоначальная “идеальная” сетка из 64 кварталов (число имело, несомненно, мистическое значение) была со временем полностью замещена лабиринтом кривых улочек и кварталов неправильной формы.

Отказ от четкости формы планировочной сетки в городах Средневековья, вызванный отчасти утратой смысла идеальной формы и соображениями удобства обороны¹, отнюдь не означал конца планирования. Он лишь изменил базовый алгоритм: акцент теперь был перенесен с создания видимой формы на организацию четкого функционирования. Этот алгоритм приобрел форму детального регламента, в свою очередь опиравшегося на сложную структуру главных и второстепенных гильдий и ремесленных цехов². Регулировались по абсолютному минимуму ширина улиц, предельный вынос верхних этажей над улицей или проулком. Четко фиксировались дороги, проходившие “по задам” придомовых огородов, это были скотопробойные пути. Но главное — с большим или меньшим успехом регламентировались все формы поведения и одежды вплоть до длины камзола и числа пуговиц.

Зрелое Средневековье предложило великое множество интересных решений, которые следует называть скорее технологией градоформирования, при которой операции планирования осуществлялись в ответ на возникавшие вызовы. Благодаря этому веками оттачивались инструменты тонкой настройки городского благоустройства³.

¹ Еще Аристотель доказывал со ссылкой на исторические примеры, что лабиринт как форма значительно лучше обеспечивает эффективность обороны от приступа неприятеля, чем регулярная сетка улиц.

² Участки оборонительной стены были распределены между цехами, которые и оплачивали ремонтные работы, и выставляли ополчение для их обороны, башни и ворота оказывались обычно в ведении жителей главных улиц, которые к ним вели. В центре города было место для кафедрального собора (как правило, столь большого, что в нем могли собраться жители не только города (в большинстве случаев это всего от пяти до пятнадцати тысяч), но и окрестных деревень), для главной рыночной площади, для весов и сбора налогов, для позорного столба. Регулирование застройки сводилось к установлению предельной высоты жилых зданий — на ранней стадии расцвета городов дома-башни баронов горделиво поднимались над прочими домами, на зрелой стадии победившие цехи заставили владельцев их снести.

³ Так, используя возможности архипелага небольших островов, венецианский Сенат сформировал и отточенную систему функционального зонирования городской территории (центр управления, производство, жилье, кладбище), и сложную систему членения жилой территории на так называемые школы, распри между которыми позволяли снижать социальное давление, тогда как череда общегородских праздников укрепляла чувство единства всех венецианцев.

Эпоха Ренессанса, ставшая первым проявлением идеологии модернизма, должна была сохранять в повседневной практике многое из того, что с негодованием отвергалось в трактатах новых теоретиков. Однако дальнейшая история показала, что теоретические построения (с Филарете и Макиавелли), в которых провозглашалась убежденность в преимуществах просвещенной абсолютной монархии, оказались сильнее. Воля государя стала движущей силой, она преодолевала разрозненное сопротивление. С начала XVII в. форма города выступает на первый план.

Этому способствовало то обстоятельство, что с прогрессом артиллерии потребовалось изменить систему фортификации. Каменные или кирпичные стены утратили смысл, на их место пришли земляные укрепления, сооружение которых требовало огромных усилий. Военный инженер выступал в роли генерального планировщика новых городов, первенство в возведении которых переходит к Испании (американские колонии) и России, приступившей к хозяйственному освоению огромных пространств за Волгой. Но тот же военный инженер стал генеральным планировщиком и старых городов, поскольку они оказались теперь в корсете валов, эскарпов, бастионов, на картах города обретали форму более или менее правильных геометрических фигур. С этого времени *генеральный план* вступает в права уже не как графическое описание существующего города, а как проект его структуры. Именно такая логика была положена в основу генеральных планов Санкт-Петербурга и Вашингтона, она же была принята на вооружение при массовой программе перепланировки российских городов при Екатерине II, хотя города Центральной России уже не было необходимости окружать укреплениями.

Раньше каменные стены пяти- или даже девятиметровой толщины можно было быстро разобрать и сложить на новом месте или оставить на прежнем месте, передвигая границу города дальше. Земляные укрепления оказались более трудным препятствием, и старые города Европы начали задыхаться в тесноте. Исчезали сады и огороды, скотопробогонные пути преобразовывались в дополнительные узкие улицы и застраивались с обеих сторон стенами из домов, так что единственной формой планирования городской среды стала упорная работа по удержанию целого в каком-то подобии упорядоченности. Когда на

старые города обрушиваются беды, сопряженные с капиталистической индустриализацией, городское планирование почти замирает, тогда как проекты перепланировок разрабатываются как сугубо теоретические конструкции в рамках корпуса текстов урбанистов.

Городское планирование оживает в середине XIX в. прежде всего в Париже¹, однако его масштаб уменьшается: речь идет об отдельных фрагментах города. Именно для таких фрагментов разрабатывались проекты планировки, в такой логике складывались замечательная система скверов Лондона, когда небольшой парк обстраивался по периметру жилыми домами. Мы говорим о системе не без оснований, поскольку многократный повтор того же планировочного рисунка через двести—триста метров образует внятный рисунок, однако она отнюдь не проектировалась как единая система. Это снова лишь прямое следствие воспроизведения удачного девелоперского проекта. Строго говоря, *городское планирование (urban planning) на Западе сложилось как работа с относительно небольшими фрагментами сложившейся городской среды, либо частями обширных пригородов, будь то "поля" малоэтажной застройки или компактные микрорайоны, вынесенные на периферию старого города.*

С началом XX в., когда возникают первые кафедры городского планирования, обучение на них оказывается исходно двухслойным. Верхний (теоретический) горизонт обучения занимают история городов и тексты урбанистов, обсуждающих город как условно целостную предметную форму в пространстве; нижний (практический) — изучение городского законодательства и обучение приемам работы над фрагментами городской застройки. Этот этап совпал с увлечением идеей города-сада, скромные масштабы которого позволяли идеально совместить оба горизонта формирующейся профессии. В.Н. Семенов, привезший идеологию города-сада в советскую Россию, и его последователи стремились сохранить такого рода единство, однако оно плохо согласовывалось с масштабом индустриализации, сопровождав-

¹ Попытки радикально изменить планировочную структуру Лондона или Москвы после великих пожаров породили множество любопытных графических моделей, но в целом завершались тем, что новая застройка вписывалась в прежние "красные линии", сохраняя границы земельных участков и большинства кварталов.

шейся созданием новых городов, и с ударными темпами этого процесса, в силу чего детальная разработка планировки оставалась чаще всего на бумаге¹.

Фактический отказ от архитектуры в пользу сугубо утилитарного подхода к задаче строительства массового жилья с начала 60-х годов привел не только к преобразованию жилого дома в “машину для жилья”, но и к широчайшему распространению схемы так называемой *свободной планировки*, которая была заимствована у западных урбанистов (британец Патрик Аберкромби). Произвольная расстановка зданий, нередко пренебрежение условиями солнечного освещения и господствующих ветров вели к деградации городского планирования. Работы в сверхмасштабе (Тольятти, Набережные Челны) и в масштабе крупных фрагментов города практически стали идентичными по содержанию².

Руководителем процесса городского планирования был определен архитектор³. На нем был замкнут процесс формирования инженерных инфраструктур, тогда как универсальность советской системы управления полностью освобождала его от представлений о социальной и экономической сторонах жизни городов. Столкновение логики, порождаемой представлением о городе как форме в пространстве, с логикой координатора исследования технического характера создавало чрезвычайную напряженность рабочего процесса, над которым, подобно дамоклову мечу,

¹ Частичным исключением стали проекты застройки крупных фрагментов города — улицы Горького (Тверской), Ленинского проспекта и Фрунзенской набережной в Москве, центральных частей крупных городов и в особенности республиканских столиц и областных центров, восстановленных после войны, а также работа над секретными тогда атомными городами с их небольшим масштабом, расположенностью в живописном ландшафте (подалеке от старых городов) и повышенными затратами на обустройство городской среды.

² Своего рода апофеозом этого процесса стало *проектирование Олимпийской деревни в Москве* в конце 1970-х гг.: выбор варианта осуществлялся высшим начальством из нескольких схем, представленных в виде макетов на столах: вырезанные из пенопласта прямоугольные и подковообразные фигуры в масштабе 1 : 500 были расставлены в разных орнаментальных рисунках.

³ Еще В. Семенов не самым удачным образом перевел *urban planning* как *градостроительное проектирование*.

висели чрезвычайно жесткие сроки, заданные без учета реальных потребностей в затратах труда и времени¹.

Такая практика должна была привести к тому, что детализация стала осуществляться в проектных материалах в рамках так называемых проектов благоустройства территорий и отходить на дальний план. На первый же план выступило создание как можно быстрее общей проектной документации, позволяющей крупному (тогда только государственному, но по существу ведомственному) застройщику выполнить план строительства. Вечная спешка заставляла сводить к минимуму необходимые геологические и в особенности гидрогеологические изыскания, тогда как иссобщий переход к крупнопанельному многоэтажному домостроению автоматически повлек привычку работать с исключительно крупным масштабом застройки. Такой характер практики, осуществляемой в формате крупных бюрократически организованных проектных институтов, в свою очередь, не мог не повлиять на процесс обучения, что вело к концентрации внимания на планировочном рисунке как таковом при весьма поверхностном представлении обо всем прочем.

Финал советской эпохи и советской системы государственного планирования, формирование новой практики застройки, подчиненной преимущественно соображениям сиюминутной выгоды, застал российскую школу городского планирования врасплох, так что выйти из кризиса ей чрезвычайно затруднительно.

Вместе с тем, испытав обаяние отважных идей архитекторов-урбанистов, которые, как Ле Корбюзье, были готовы снести с лица земли старые города ради создания новых, якобы идеально отвечающих потребностям людей, городские планировщики Европы довольно быстро вернулись к ценностям тщательной работы с фрагментами. На долгое время лидерами в этом процессе стали скандинавские профессионалы, стремящиеся соединить соображения современного комфорта с бережным отно-

¹ Усилия по “гуманизации” планировочных схем героически предпринимались при застройке Юго-Западного района Ленинграда, микрорайонов Вильнюса или Минска, но изменить общий характер практики было невозможно.

шением к ландшафту и верностью культурной традиции. Распространению этой позиции во многом способствовал провал крупных проектов, осуществленных государственной властью в роли девелопера, как это случилось с парижскими пригородами, кварталами так называемого социального жилья в Стокгольме, Ньюкасле или в американском Сент-Луисе, где такие кварталы, превратившиеся в трущобы, куда не рисковали появиться ни скорая помощь, ни полиция, в конечном счете выселили и взорвали¹.

Формирование безмерных американских пригородов осуществлялось и далее осуществляется девелоперскими компаниями, которые нанимают ландшафтных архитекторов и транспортных инженеров, так что здесь затруднительно говорить о городском планировании как самостоятельном умении. Ключом к проектам планировки становится *зонинг* — *пространственное зонирование*, главной функцией которого стала сегрегация микрорайонов (их обычно называют деревнями) по стоимости земли и недвижимости.

Тем не менее под воздействием авторов-урбанистов, начиная с Джейн Джекобс, с середины 1970-х гг. началось развертывание двух процессов протестного характера. Один из них — массовое движение “архитекторов-адвокатов”, которые берутся за работы микромасштаба: помощь в самоорганизации жителей с целью сохранения от сноса, осуществления ремонта, частичной перестройки зданий и обустройства площадок под нужды детей, формирования мини-парков и пр. Это масштаб отдельного двора, малого квартала, небольшой улицы, но в этот процесс в одной Великобритании оказались втянуты свыше 4 тыс. профессионалов.

Другой, параллельный процесс связан с идеологией так называемого нового урбанизма. Его сторонники, взгляды которых восходят к идее города-сада Говарда, стремятся к возрождению малого города, который в отличие от стандартной пригородной “деревни” должен иметь собственный публичный центр, свои торговые центры и в идеальном случае рабочие места. Предельным выражением идей “нового урбанизма” стал городок Селеб-

¹ По иронии судьбы проект района Прют-Айгоу был первоначально удостоен высшей американской премии.

рейшн, построенный на осушенной земле крупнейшим девелопером — корпорацией Диснея.

В целом уроки, которые можно извлечь из знакомства с городским планированием, сводятся к тому, что этот вид деятельности, так и не успев до конца оформиться, явно расщепился на три автономные области. Одна — выход на уровень территориального планирования, оперирующего структурой гигантских земельных ресурсов вместе с городами, поселками и селами. Очевидно, что здесь *стратегия социально-экономического развития и макроэкономика* выходят на первый план, но столь же очевидно, что попытки обойтись в решении подобных задач без знаний и умений планировщика повсеместно доказали свою неэффективность.

Другая область — отстройка инфраструктур города, где ключевую позицию занимают законодательство и балансировка проектного процесса с учетом интересов девелоперов, домовладельцев и жителей. Здесь планировщик играет скорее роль эксперта-координатора, и его профессиональные знания и умения остаются незаменимым инструментом достижения искомого баланса интересов.

Наконец, третья область — тонкая настройка фрагмента городской среды на ответ новым вызовам, и здесь при существенной роли девелоперов и (во все большей степени) местного сообщества планировщик — ключевой специалист, посредничающий между девелоперами и жителями, с одной стороны, и профессиональными архитекторами — с другой.

По-видимому, в современных российских условиях принципиальное значение приобретает способность различать эти виды деятельности, тем самым определяя, перед кем и как ставить задачи, кому и как адресовать вопросы.

Если и есть в нашей стране что-то, что заслуживает названия “национальный проект”, то это *местное самоуправление*. В отличие от того, что сейчас называется национальными проектами, а фактически представляет собой программы частичной отдачи старых долгов государства его гражданам, становление местного самоуправления для России — это революция. Принять муниципальную реформу всерьез — значит перераспределить структуру бюджетных отношений и налогового поля. Сделать это означает изменить государство. Местное самоуправление было и остается фундаментом гражданского общества, и без его усиления разго-

воры о гражданском обществе в России следует счесть пустыми. То, что демократия в стране начинается с демократии в местном сообществе, является азбучной истиной.

Становление в России системы местного самоуправления, закрепление ее роли в Конституции РФ возродили процесс, в весьма ограниченном объеме инициированный реформами 1860-х гг. и жестоко прерванный коммунистическим режимом. Первая редакция Закона об основах МСУ дала возможность нескольким сотням "продвинутых" городов создать основы автономного развития. Однако благие намерения законодателя не были подкреплены соответствующими гарантиями финансирования, вследствие чего тысячи населенных мест продолжали жить по-прежнему. Новая редакция Закона № 131-ФЗ создала правовую основу формирования системы МСУ, распространив эту систему на всю территорию страны и заложив основы финансового обеспечения нужд местного самоуправления, включая его первый уровень — свыше 14 500 новых сельских муниципальных образований. Прошло больше года с начала действия Закона в половине субъектов Федерации. Анализ практики по регионам показал, что в действительности передачи полномочий в полном объеме не зафиксировано нигде, даже в тех субъектах Федерации, где *де-юре* данный Закон вступил в действие в полном объеме.

Следуя в русле Европейской хартии местного самоуправления, наш законодатель отказался от ее базиса — *принципа субсидиарности*, на котором зиждется вся система МСУ. Принцип прост: на вышестоящие уровни передаются лишь те вопросы, которые не могут быть решены на нижних уровнях.

Полновесная цена внедрения Закона № 131-ФЗ, по единодушному суждению экспертов, должна была бы составить порядка 300 млрд руб. В прошлом году на эту цель Федеральной целевой программой была выделена ничтожная сумма — 15 млн руб., однако в первой половине года и эти деньги выделены не были! Уже потому ожидания людей, пополнивших корпус депутатов советов первого уровня МСУ, чаще всего оказались обманутыми. Претензии население предъявляет главам администраций всех уровней МСУ, тогда как у тех нет возможности удовлетворить их. Достаточно указать, что одна лишь публикация бюджета обходится примерно в 30 тыс. руб., что чаще всего превышает всю смету расходов на благоустройство.

Огорчение и раздражение десятков тысяч людей, ощущающих собственное бессилие, перешли в критическую фазу, и уже сейчас ширится поток отказов от МСУ на первом, поселенном уровне с передачей полномочий обратно — на уровень муниципальных районов. При этом традиционные районные элиты отнюдь не настроены отказаться от привычки быть распорядителями всего и вся на своей территории, и эти два вектора — отказ одних и нежелание других делиться властью, которая всегда (на их памяти) была государственной, — складываются.

Реалистичным основанием муниципализации малого поселения была бы способность удовлетворить базовые потребности жителей по содержанию ЖКХ, стандартному качеству среды обитания за счет сбора местных налогов. Однако при утвержденной схеме налогообложения необходимая по минимуму поддержка поселений из районного и регионального бюджетов варьирует от 40 до 90%. В этих условиях приходится считать процесс обратной передачи полномочий — с первого уровня на уровень муниципальных районов — неизбежным. В то же время особенно важно обеспечить всемерную защиту тех немногих малых муниципалитетов, которые обладают экономическими и, главное, человеческими ресурсами для развития в рамках реформы, от посягательств на их самостоятельность.

Главный вывод: практическому внедрению Закона № 131-ФЗ необходимо придать *избирательность*. Во всех случаях, когда сельское поселение имеет основания в полном объеме взять на себя обязательства по Закону об МСУ и выражает стремление жителей к этому, оно должно получить это право, и за его реализацию ответственность должна лежать на судебной системе и на федеральной власти уровня федеральных округов.

В выступлениях глав сельсоветов явственно звучит тревога: краевые и областные власти стремятся восстановить управление на уровне районов, отчуждая и полномочия, и средства у муниципальных образований. В целом в отношении сельских поселений и муниципальных районов по результатам года действия указанного Закона необходим системный, *содержательный аудит*, осуществленный федеральной властью с целью реализации глубоко взвешенного, избирательного подхода к возможностям функционирования муниципальных образований первого уровня и оптимизации их взаимодействия с районами.

Отдельную проблему представляют собой перипетии борьбы городов за статус городского округа. Это единственное, что дает им частичную экономическую автономность, собственный бюджет и право на прямые субсидии из регионального бюджета. Лишение статуса городского округа, перевод этих городов в заведомо вторую категорию вызывает чувство унижения у той части “продвинутых”, активных горожан, которые потенциально составляют золотой фонд муниципальной реформы¹. Моральная сторона дела недооценена, и остро необходима поправка к Закону № 131-ФЗ, восстанавливающая статус “город” для нынешних “городских поселений” и в тех случаях, когда этот город будет жить по смете, утверждаемой районом.

Не будет преувеличением сказать, что в большинстве случаев администрации районного уровня делают и будут делать все возможное, чтобы саботировать реализацию данного Закона и максимально принизить местное самоуправление в городах, и что в значительном количестве случаев региональная власть открыто или косвенно поддерживает эту политику².

Сказанное отнюдь не означает, что возможно автоматически предоставить статус городского округа любому малому городу. Немалое их число, в особенности те, весь жизненный уклад которых был основан на деятельности одного предприятия, дышит на ладан, барахтается на грани возможного. Некоторые, как Урюпинск Волгоградской области, с невероятным напряжением сил пытаются нормализовать экономическое положение.

Будущее малых городов, их способность играть роль сервисных центров для сельской округи, развивать отделения произ-

¹ Заметим, эти чувства разделяют не только жители старых и славных городов, но и все те, кто жил ранее в мало кому известных городах областного подчинения вроде поселения Борзинское (ранее город Борзя) Читинской области. То же относится к городу Нижнеудинску Иркутской области. Отказ в статусе городского округа настиг *Ангарск*, известный *наукоград Пушкино, Углич, Александров* и пр. В Ярославской области один *Рыбинск* сумел добиться статуса городского округа через референдум. В Ленинградской области статус городского округа имеет один только *Сосновый Бор*, тогда как *Гатчина, Тихвин, Выборг* его не имеют.

² Радует, когда мы можем назвать исключения из общего правила. Так, скажем, в Новосибирской области *наукоград Кольцово* именно благодаря поддержке областной администрации получил статус городского округа и успешно развивается, имея профицитный бюджет.

водств в крупных городах, тем самым снижая нагрузку на их инфраструктуру, — вопрос национального значения, в особенности с учетом демографического сжатия. Отсюда категорическая необходимость изменения схемы межбюджетных отношений. Недопустимы ситуации, когда, скажем, город Шуя Ивановской области, собирая 1 млрд 200 млн руб. налогов во все бюджеты, но имея в 2005 г. в распоряжении лишь 200 млн руб., не имел средств на сбрасывание снега с крыш домов, вследствие чего десятки кровель провалились под тяжестью снега.

То же относится к предельной ущемленности бюджетов крупнейших городов, среди которых Воронеж, Смоленск, Псков, Тверь и т.д. Ситуация в крупных городах, являющихся, как правило, региональными столицами: создавая основной объем регионального продукта, они и нуждаются в значительно больших затратах на поддержание городской среды, ЖКХ и социальной инфраструктуры. Однако проступает устойчивая тенденция — уменьшение доли отчислений в городской бюджет от собираемых в городе доходов, притом что областные бюджеты имеют положительную динамику роста за счет налогоплательщиков города. К тому же по закону муниципалитеты просто не могут наращивать свои доходы. Доходной базы у них фактически нет. Кроме налога на землю, который трудно собрать, и подоходного налога, ни одной статьи доходов у них нет. Спасти их могут только хорошие отношения с губернатором и мудрость губернатора.

При нынешнем положении дел в России, где сельское население быстро сокращается, местное самоуправление в большинстве регионов центрировано на города, однако законодатель продолжает исповедовать традиционно российский взгляд на территории, видя в них, и только в них, объект управления, притом не столько рамочного *управления-регулирования*, сколько *прямого, линейного управления*. Превосходной иллюстрацией может послужить вполне типичное письмо мэра крупного города¹.

¹ Из обращения в Общественную палату: «Город Великие Луки является вторым по величине крупным промышленным центром Псковской области. Благодаря успешно развивающимся предприятиям в 2005 году в городе собрано налогов во все уровни бюджетов 1813 млн руб., в собственной доходной базе осталось 222,9 млн руб. Искусственно создана ситуация, когда для того, чтобы рассчитываться по первоочередным статьям бюджета, го-

Здесь коренится основа конфликта между региональными властями и властями региональных столиц, приобретшего в последнее время особенную остроту. Хор губернаторских голосов, настойчиво продвигающих идею поправки к Закону № 131-ФЗ, которая устранила бы прямые выборы мэра населением города-столицы, оркеструется на разные лады. Одних региональных руководителей устраивает разрешенная законом схема, по которой главу города избирает городская Дума из своего состава (как правило, без референдума). Другие готовы смириться с тем, что глава города избирается прямым и всеобщим голосованием, однако в роли главы администрации они видят Сити-менеджера, нанятого городской Думой по контракту. Наконец, третьи напрямую требуют введения принципа назначения главы администрации областным законодательным собранием с подачи губернатора либо даже прямого назначения его губернатором. Неудивительно, что география «увода» столичных городов из-под выборного руководства неуклонно расширяется: Курган, Челябинск, Тюмень, Пермь, Ижевск, Салехард, Оренбург и т.д.

род должен самостоятельно изыскивать средства, распродавая муниципальное имущество. Из-за недофинансирования страдает городское хозяйство — МУП «Тепловые сети», обеспечивающее тепловой энергией в том числе и бюджетные организации; управление коммунального хозяйства не может качественно обслуживать муниципальные дороги и мосты, вывозить отходы, содержать парки и скверы. Реальна угроза срыва подготовки к отопительному сезону. Мы вынуждены были 8 июня 2006 г. подать в суд на областную администрацию и областное собрание депутатов. Считаю, что данная ситуация стала возможной из-за недостатков законодательной базы, касающейся межбюджетных отношений...

Город Великие Луки является типичным примером влияния субъективных факторов на жизнь и развитие провинции. На сегодняшний день власти субъекта РФ могут по своему усмотрению ежегодно менять «правила игры», не принимая в нарушение Бюджетного кодекса нормативные акты, устанавливающие межбюджетные отношения в регионе. Несмотря на огромный профицит областного бюджета (506 млн руб. в 2005 г.; информация с официального сайта Псковской области), муниципальным образованиям не на что не то что развиваться, но и сводить «концы с концами», население области стремительно сокращается.

В это же время заметно активизируются наши западные соседи, предлагающие финансирование муниципальных программ через западные фонды и прибалтийские муниципалитеты. Если сейчас не исправить ситуацию, развал западной приграничной территории будет не остановить. Прошу вашей помощи. С уважением, мэр города Великие Луки Людмила Голубева».

Атака региональных властей на выборность глав крупных городов, противореча и Закону № 131-ФЗ, и Конституции России, несет подлинную угрозу для развития как основ гражданского общества, так и страны. Тот факт, что мэры крупных городов оказываются недостаточно компетентными или бывают замешаны в коррупции, означает лишь одно: слабость городских собраний и контрольных органов. Это неприятное обстоятельство не является и не может являться основанием для отвержения конституционного принципа обособленности местного самоуправления от управления государственного. Идеология Федерального закона № 131-ФЗ правильна, убеждены мэры городов, настаивая на том, что научная и промышленная политика не может быть монополизирована органами региональной власти, что города должны иметь голос в разработке стратегий регионального развития.

Эпопея с новой поправкой, внесенной осенью 2006 г. группой депутатов с целью ликвидировать МСУ в городах — столицах субъектов Федерации, показала, что тренд сохраняется. В связи с этим в части утверждения обязательности выборов по той или иной модели (но сама модель может быть выбрана исключительно на референдуме) глав крупных и крупнейших городов Закон № 131-ФЗ должен быть защищен от каких-либо посягательств.

Особенный казус двух субъектов Федерации — Москвы и Санкт-Петербурга, фактически выведенных из сферы действия Закона о МСУ в соответствии со ст. 79 указанного Закона, привел к тому, что в них выстроена жесткая управленческая вертикаль, в формате которой существо Закона грубо нарушено, так как государственная власть объединена с местным самоуправлением и поглощает его. Две крупнейшие урбанизированные территории страны, призванные задавать образец социальной модернизации, являют собой наглядный образец полного подавления муниципального начала губернским управлением. Районные управы представляют собой отделы Правительства Москвы, и в результате по своему статусу московские муниципальные районы, насчитывая на круг по 100 тыс. жителей, приравнены к сельским поселениям и имеют при этом еще меньше полномочий.

Неудивительно, что жители муниципальных районов ведут себя совершенно рациональным образом, в минимальной степени участвуя в выборах бессильных, декоративных советов. Результат известен: протест горожан против тех или иных дейст-

вий власти, направленных на реконструкцию среды обитания без учета их мнения, не имеет легально организованных форм. Он представляет собой россыпь отдельных актов отчаяния, тогда как власть — еще раз подчеркнем, что власть государственная, а не муниципальная — обладает практически полной свободой действий, обвиняя протестующих жителей в эгоизме. Московские и петербургские коллизии к началу 2007 г. исчислялись сотнями, и напряженность нарастает с каждым месяцем¹.

Федеральная власть полностью самоустранилась из процесса муниципального обустройства в обеих столицах, молчаливо соглашившись с тем, что Федеральный закон о МСУ на них не распространяется и право их граждан на МСУ не действует. Недооценить силу удара по основам гражданского общества в России, нанесенного этим фактом, невозможно, и ситуацию надлежит непременно выправить.

При анализе 56 стратегий регионального развития, представленных в Министерство регионального развития в 2006 г., выявлено, что *ни в одной из них нет ни программы развития поселений и*

¹ Коллективное письмо от жильцов дома № 9 строения 3 по улице Садовнической г. Москвы о расселении центра столицы: «Наш дом старой постройки после капитального ремонта в 1968 г., находящийся в более чем удовлетворительном состоянии, до 2004 г. не фигурировал ни в каких планах на реконструкцию. Люди покупали квартиры, вкладывали большие деньги в ремонт, потому что чиновники всех уровней заверяли их, что дом добротный. В июне 2004 г. мэр г. Москвы в ответ на письмо президента инвестиционной компании «Великан-XXI век» Лужковой Е.Н. подписывает распоряжение № 1271-РП о том, что строение 3 дома № 9 является аварийным, а жильцы подлежат отселению в связи с угрозой для жизни. Технической экспертизы с осмотром квартир при этом не проводилось. Независимая экспертиза всех жилых и нежилых помещений, заказанная жильцами дома, определила степень износа дома в 38%, что далеко от аварийности. Со всеми этими фактами мы обратились в суд. Но суды игнорируют все нарушения законности при принятии распоряжения, результаты независимой экспертизы, не заслушивают свидетелей со стороны жильцов. Даже сами работники суда в кулуарах не скрывают заказной характер решений по нашим искам. Не имея окончательного решения по делу, Правительство Москвы в лице ГЦУП «Моспереселение» оказывает давление на жильцов дома, предлагая жилье за пределами ЦАО. Учитывая разницу в ценах на жилье в центре и за его пределами, то, что происходит, — это грабеж. Мы понимаем, что перестройка центра неизбежна, но мы против бессовестного передела собственности».

групп поселений, ни программы пространственного развития на субрегиональном уровне. Эта ситуация должна быть выправлена, если мы действительно стремимся к укреплению гражданского общества.

Отдельную тему представляет собой судебная практика по вопросам МСУ. Приходится признать, что отчасти по недостатку квалификации судей, отчасти под прямым давлением региональных властей множество судебных решений не может быть признано ни квалифицированным, ни справедливым. Это обстоятельство ставит перед внедрением Закона № 131-ФЗ дополнительное труднопреодолимое препятствие, поскольку лишь через суд и жители перед муниципальной властью, и муниципальные власти перед региональной властью могут надеяться на удовлетворение своих справедливых претензий.

В заключение подчеркнем следующее. Необходимо отдавать себе отчет в том, что сейчас не время радикально переосмысливать идеологию Закона № 131-ФЗ, в ближайшее время следует усиленно исправлять его пороки и по возможности усиливать его достоинства. Тем не менее при осуществлении этого процесса в постоянном диалоге с интеллектуальной элитой местного самоуправления важно иметь в виду *главное направление решения безусловно великой политической задачи — создание полноценного местного самоуправления в нашей стране.*

ГОРОД КАК КОРПОРАЦИЯ

Городская корпорация — исторический аспект. Городская корпорация классического Средневековья — цехов и гильдий (Венеция). Город как корпорация мелких производителей. Город как комьюнити — соседство домовладельцев и возвращение к малому городу (Сисайд). Корпорация-застройщик (Селебрейшн). Роттердам, Нидерланды и Денвер, США, как пример современных городских корпораций — кооперации различных агентств, встраивание различных капиталов, учет общественных интересов. Основные акторы городского развития и их взаимодействие (на примере конкретных городов).

В данном случае рассматриваем городскую корпорацию как перевод городских проблем на язык эффективного экономического развития. Корпорация выступает как форма осуществления деятельности, а не как что-то наименование. Корпорация — объединение самоорганизующихся систем, агент взаимодействия с другой корпорацией для выработки общей стратегии развития. Причем выстраивание кооперации возможно только, когда каждый ее элемент превращается в корпорацию. Для того чтобы освободиться от магии слов, понимая, что Газпром или РАО ЕЭС с их вертикально-пирамидальной структурой управления — это не корпорации, необходимо сделать экскурс в историю городской корпорации.

Город высокого Средневековья — классическая корпорация — город как корпорация цехов и гильдий (например, Венеция — уникальная, универсально сбалансированная система). Они формировали городское управление, издавали законы, регулировавшие правила застройки и правила поведения вплоть до ограничений на ношение той или иной одежды разными сословиями горожан. Они же возводили, ремонтировали и охраняли городские укрепления — рвы и стены, а затем, когда артиллерия изменила ход ведения боевых действий, — рвы и земляные валы.

В Венеции в XVI в. был достигнут максимум роста — 183 тыс. жителей в 1563 г., после чего начался спад (сейчас на той же территории только 140 тыс.). Только к концу прошлого века урбанисты-историки вполне осознали, что та Венеция достигла едва ли не идеального состояния функциональности своей организации.

Уже к 1500 г. вполне сформировался двойной центр города: политический — площадь Св. Марка и деловой — у моста Риальто. Соединенный двумя путями — улицей и каналом, этот двойной центр позднее обновил фланкирующие его здания, но сама его структура сложилась раз и навсегда, совершенствуясь после каждого пожара. Упорядоченность распространялась не только на костюм, цвет и мода которого зависела от ранга венецианской знати, но даже на звуковой ряд¹. Карнавал служил клапаном для страстей, таившихся под пологом порядка, тогда как самоуправляющиеся сообщества, именуемые школами, сформированные по приходам, снимали напряжение, так как знать не имела права избираться на публичные должности. Венецианский Арсенал был крупнейшим производственным комбинатом давней Европы — там трудились 16 тыс. человек, и классовых конфликтов удавалось избегать за счет регулирования заработной платы и цены хлеба.

Уже к концу XVI в. в Венеции возникают дома с казенными квартирами для государственных служащих. Город, целиком застроивший главные острова по обе стороны Большого канала (первые этажи дворцов, к ступеням которых приставали барки, использовались как склады товаров), был расчленен на функциональные и этнические зоны, формировавшие собственные “школы”, и напряжение между ними периодически снималось вошедшими в правило периодическими стычками на мостах через каналы.

Север был занят ткачами шелковых и льняных тканей, шерстяные ткани вырабатывались к западу от Большого канала. Рыбаки заняли южный берег. Рядом с ними размещались славяне с Балкан, образовавшие ядро армии и флота Венеции. Выходцы

¹ Один колокол сзывал на еженедельные собрания Большого Совета, второй, тоном выше — на собрания Сената, третий предупреждал о начале заседаний, а колокол самого высокого тона приглашал на публичную казнь осужденных.

из Милана были в основном кузнецами и менялами, и их “школа” располагалась вблизи квартала Риальто. Албанцы торговали шерстью и оливковым маслом. Евреи образовали замкнутое сообщество уже к началу XVI в. Немцы, торговавшие железом, сформировали собственное подворье.

Рабочие Арсенала населяли многочисленные ряды таунхаусов, а ремесленники — сходные ряды, на первом этаже которых размещались мастерские (позже лавки). Добавим к этому госпитали и богадельни для ветеранов, отлаженную систему доставки пресной воды с материка и сбора дождевой воды в подземных цистернах. Остается признать, что Венеция достигла почти идеального (если не считать проблемы канализации) качества городской среды, но с середины XVIII в. начался его спад.

В определенное время наблюдается распад корпораций с сохранением лишь их символических форм как части индустрии туризма (рыцарские турниры и т.д.). Только со второй половины XIX в. появляются так и не реализовавшиеся мечтания о городе как корпорации мелких производителей (Эб. Говард¹, М. Кропоткин² и др.).

В это же время начинается формирование американского типа субурбии, которая является корпорацией двух типов:

- 1) “корпорация соседей” (комьюнити домовладельцев, независимых налогоплательщиков), т.е. средневековый город в миниатюре, но со своей ежемесячной газетой с докладами о деятельности и структуре расходов;
- 2) “корпорация-застройщик” (город Селебрейшн), где люди добровольно встраиваются в систему с внешним управляющим и сами, соорганизуясь, создают “тень” этой корпорации³.

¹ Подробнее о концепции города-сада Эб. Говарда см. в лекции 2.

² Кропоткин, мечтавший о воссоздании свободной ассоциации свободных людей, какую он видел в европейском городе до его подавления централизованным государством, был обращен в будущее. Он увидел в техническом прогрессе основу для децентрализации производства и вместе с ней для того, чтобы вновь сблизить поля и фабрики, которым электрическая энергия, передаваемая на любые расстояния, позволяет уйти от сосредоточения в сверхкрупных городских образованиях.

³ Подробнее о городе Селебрейшн см. ниже.

В США на первый план выдвинулась Американская ассоциация регионального планирования, отчасти подхватившая идеи Говарда, видоизмененные Патриком Геддесом и Кларенсом Перри. Перри был первым, кто обратил внимание на особую роль школы как центра связности в жилой среде. Благодаря этой совместной работе впервые основной акцент был сделан на *представление о “соседстве”* как социальном инструменте для воспитания индивида и, что было особенно важно для Америки, ускоренной интеграции новых иммигрантов в систему ценностей США. Впервые была доказана интуитивная убежденность архитекторов в том, что качество жилой среды оказывает существенное воздействие на облегчение или затруднение формирования “духа соседства”. Перри сформировал концепцию “соседства” как планировочной единицы¹ (1929 г.), легшую в основу работы над Региональным планом Нью-Йорка.

Размерность “соседства” определяется радиусом удобной доступности средней школы и тем самым уровнем плотности застройки. Школа, дистанция до которой не должна превышать полмили, т.е. 800 м, и примыкающие к ней спортивные площадки становятся ядром планировочной “молекулы”. Торговый центр в виде магазинов повседневного спроса и публичного пространства располагается в узле соприкосновения нескольких “соседств”, на углах, так что предельное расстояние до него — четверть мили. Вот, собственно, и все, но следует помнить, что речь идет об Америке. Перри утверждал: “На площади наиболее удобно разместить мачту для подъема флага, монумент, эстраду для оркестра или декоративный фонтан. В общественной жизни соседства она послужит местом организации местных праздников. Здесь будут поднимать флаг в День независимости, здесь будут зачитывать Декларацию независимости, а красноречивые ораторы будут вдохновлять горожан на патриотические деяния”.

Перри считался с тем, что уже наступила автомобильная эра, подчеркивая, что транзитные улицы становятся естественными границами “соседств”, тогда как в их пределах проезды меньшей ширины будут открыты лишь для местного транспорта. Так,

¹ В Советском Союзе слово “соседство” перевели как *микрорайон*, и невольная подмена смысла при таком переводе сыграла значительную роль в градостроительстве хрущевской эпохи.

за городской чертой, работая на Городскую корпорацию жилой застройки, архитекторы Стейн и Райт создали американскую версию города-сада — Рэдберн. На территории 8 кв. км суперкварталы были освобождены от требований планировочной сетки, а компоновка групп домов была сделана так, что автомобильное движение через центральные парки было уже невозможно. Модель не выдержала испытания временем. Хотя Ассоциация Рэдберн сохраняла контроль над пространственной структурой, дома выставались на продажу, и все надежды на социальную интеграцию рухнули. Великий кризис и депрессия приостановили рост Рэдберна, так что к середине 30-х гг. там было только 1,5 тыс. жителей — слишком мало, чтобы поддерживать развитую социальную программу, а поддержать коммунальные службы удавалось лишь с помощью ГКЖЗ и Фонда Карнеги¹.

В послевоенное время интерес к малому городу почти угас, уступив место либо критике роста пригородов американского образца, либо вниманию к “молекуле” города — микрорайону, к чему приложили усилия ученики Геддеса, и в первую очередь Аберкромби. Именно критика расползающегося пригорода вызвала к жизни концепцию *нового урбанизма*, возродив *внимание к малому городу*.

Американский вариант нового урбанизма — это стремление сформировать полнокровные новые города с пешеходной доступностью всех видов услуг и (в теории) мест приложения труда. Принципы нового урбанизма. Во-первых, убежденность в том, что относительно высокая плотность застройки — это благо, а не порок, так что участки должны быть небольшими. Во-вторых,

¹ Были другие попытки, из которых относительно успешным стало создание Болдвин-Хиллз в Лос-Анджелесе, где, однако, пришлось пойти на урезание программы. Так, обширные лужайки были проданы частным владельцам, чтобы снизить коммунальные расходы, торговый центр и детские сады так и не были построены. Поначалу проект осуществлялся как расово-интегрированный, однако со временем белые семьи выехали, жалуюсь на беспокойных соседей. Болдвин-Хиллз, переименованный в Зеленую Деревню, существует по сей день, однако в связи с близким соседством района субсидируемого жилья по ночам его объезжают полицейские на мотоциклах, что плохо корреспондирует с первоначальным замыслом. Успех сопутствовал другому предприятию — Зеленому Поясу.

вера в то, что публичное пространство важнее, чем частное. Отсюда стремление поставить дома фасадами по красной линии, восстановив чувство движения по улице, а не по дороге, и соответственно возрождение классической американской террасы, на которой есть скамья-качели или шезлонги, откуда соседи приветствуют соседей-прохожих. Отсюда же возрождение тротуара, отсутствие которого шокирует европейца, оказавшегося где-нибудь в лос-анджелесском Малибу. В-третьих, достаточно строгий эстетический контроль над детализацией фасадов, силуэтом и даже колористическим решением по каждой улице. Первым воплощением этого подхода стал городок Сисайд во Флориде, созданный по проекту Андеса Дюани и Элизабет Плейтер-Зайберк.

Сисайд — это строго прямоугольная сетка узких улочек, большинство которых имеет в ширину всего 6 м. Улицы вымощены плитами со швами между ними, так что автомобиль может двигаться медленно, тогда как для пешеходов и велосипедистов устроены гладкие дорожки и тротуары. Участки невелики (по американской мерке), так что плотность не превышает 12 домов на гектар. Общественные здания сгруппированы вокруг маленьких площадей, и от крайних домов до центра несколько минут ходьбы. Домовладельцы вправе выбрать архитектурный стиль, но в четких пределах местного исторического (колониального) стиля, и любое индивидуальное решение должно было утверждаться местным советом. Когда Сисайд появился в телесериале, большинство зрителей были уверены, что это специально построенная декорация. В известном смысле так и есть — рабочих мест в Сисаиде почти нет, постоянных жителей тоже почти нет, и большинство домов сдается курортникам круглый год.

Городков типа Сисайда построено немало, но большинство из них являются своего рода комфортными убежищами для хорошо обеспеченных пенсионеров, а их предельная малочисленность обрекает общественные здания, и прежде всего коммерческие услуги, на прозябание и со временем на закрытие.

Единственной на сегодня попыткой реализовать принципы нового урбанизма в существенных масштабах стал городок **Селлебрейшн**, созданный корпорацией “Дисней” в той же Флориде. И генеральным заказчиком, и единственным девелопером здесь выступает могучая корпорация, тем не менее выработка концеп-

ции и разработка генерального плана заняли четыре года, переговоры с властями графства Ошиола и подписание 300 страниц документов заняли два с половиной года, проектирование — еще два года, перебор возможных подрядчиков занял еще год. Строительство началось в 1997 г.

“Дисней” — отнюдь не обычный девелопер. Хотя выгоду свою корпорация не упускала, главным была собственная философская доктрина: не просто жилье для 20 тыс. человек, а город, живущий полноценной жизнью, способный задать образец нового урбанизма — гармония, безопасность, чувство городского сообщества, отсутствие забора вокруг поселения! И никакого местного самоуправления на 20 лет, с тем чтобы и в дальнейшем “Дисней” сохранил право вето на любые попытки радикально изменить концепцию развития, пока корпорация останется владельцем хотя бы одного участка. Этакая новая утопия из класса осуществленных.

В отличие от обычной американской субурбии, где группируются дома только одного класса по стоимости, в структуре Селебрейшн есть отдельные усадьбы, отдельные дома трех классов по размеру, таунхаусы, включая арендуемое жилье, и даже кондоминиумы. Цельность характера получилась за счет того, что все дома построены в единой стилистике ретро, но в четырех “стилях”, тщательно скомпонованных на исторических прототипах¹.

Как и в Сисайде, участки небольшие, дома стоят плотно и все по красной линии, что позволило возродить городской тротуар и создать эффект *видимого* пешеходного движения, тем более что школа не отодвинута куда-то к краю, как в большинстве американских пригородов, а занимает центральную позицию в городке, и родители, озабоченные успехами своих чад, регулярно стекаются к ней со всех сторон. К ней и к большому фитнес-центру. Дети свободно бегают по всему городку и парку, чего нет в обычной субурбии, где за любой мелочью надо ехать на машине. Везде велосипеды и роликовые доски. Четверть жителей работает на

¹ Все с классическими террасами, все в единой пастельной гамме, с обязательным чередованием и стиля, и цвета. Все занавески — белые снаружи, и специальная служба следит за тем, чтобы ничто не нарушало благостной, несколько карамельной атмосферы единства.

дому, пользуясь Интернетом, многие ездят на работу в “тематические парки” Диснея или в город Тампу. Естественная раскрутка Селебрейшн под брендом Диснея привлекает туристов, которые несколько утомляют постоянных обитателей, зато увеличивают интенсивность жизни городского центра и поддерживают его магазинчики и кафе...

Городок живет полнокровно, притом что нет посетителя, который не отметил бы его искусственность, “макетность”. Девять из десяти жителей Селебрейшн говорят о том, что никогда и нигде в их жизни не было такой плотности контакта с ближними и дальними соседями, такой включенности в местные дела — в том числе и в периодические конфликты с руководством управляющей компании.

Сугубо диснеевская затея, чтобы все общественные здания городка были построены по проекту знаменитостей — Джонсона, Грейвса, Гери и т.п., как и следовало ожидать, производит странное впечатление, потому что фальшивость задачи всегда отзывается фальшью архитектурного образа. Лес колонн вокруг ратуши Филиппа Джонсона, как ничто, проявляет пустоту, ведь демократически избранной администрации в Селебрейшн не существует. Идея непренных входных террас, смотрящих прямо на улицу, провалилась, так как в эпоху ТВ люди на террасе не сидят, а если хотят общения, то идут в кафе. Отважная затея учинить здесь лучшую из лучших школу с треском провалилась, так как объединить в одном месте множество педагогических новаций не удавалось еще никому. После того как ряд родителей забрали учеников в другие школы, с 1999 года идет мучительная работа по частичному возврату к традиционным форматам обучения. Коммерция держится отчасти на туристах, отчасти за счет льготной аренды, обремененной, впрочем, массой ограничений, но держится с трудом. И все же в целом городок получился. Людям победнее делать в Селебрейшн нечего — даже учителя здешней школы не могут себе позволить снимать квартиру в городке. Почти нет цветных, хотя прямой сегрегации, запрещенной законом, разумеется, нет, так что часть обитателей, ехавших в Селебрейшн за своей мечтой, искренне обеспокоена тем, что дети вырастут в “аквариуме”, из которого нелегко будет выходить в нормальную американскую действительность.

Уолт Дисней, грезивший о строительстве города Эпкот (*Experimental Prototype Community of Tomorrow*), мечтал создать обра-

зец для воспроизведения. Но повторить Селебрейшн нельзя, как нельзя назвать иной городок так же: “Празднество”. Эта воплещенная утопия создана не только менеджерами и консультантами корпорации “Дисней”, но и сотнями людей, выросших “на Диснее” и устремившихся, как мотыльки на свет, в осушенное болото Флориды. Они съехались сюда за совершенством механизма, который лучше всего уподобить часам с кукушкой, но словно обтянутым плюшем, и большинство этих милых людей сохраняют свою веру, несмотря на множество погрешностей в строительстве, оснащении и отделке домов, и с редкостным единодушием отвергают любые нападки на Селебрейшн извне.

Современные городские корпорации — Роттердам, Нидерланды, реконструкция района Коп ван Зюд и Степлтон, Денвер, США, — кооперация ряда агентств, встраивание различных капиталов, учет государственных, городских, общественных и частных интересов, т.е. развитие программы взаимной выгоды.

Роттердам с крупнейшим портом Европы (население 589 тыс. человек) медленно растет после резкого снижения численности жителей в 70—80-е гг. Входя в Рандштадт, он является ядром агломерации общей численностью около 1,2 млн человек. Традиционно Роттердам был городом рабочих, из-за чего соседние города воспринимались как более привлекательные. Хотя порт и центр города были восстановлены после массивной бомбардировки 1940 г., перемещение порта и модернизация портового хозяйства в конце концов оставили в городе обширные пустыри и высокий уровень безработицы. Происходили массовое переселение людей в предместья и большой приток иммигрантов. В 2005 г. уровень безработицы в городе составлял 11%, с намного более высокими показателями среди этнических меньшинств. Таким образом, несмотря на его устойчивое стратегическое положение, Роттердам стоял перед многими из тех же вызовов, что и другие экс-индустриальные города всего мира, желавшие сохранить конкурентоспособность¹.

¹ Практически идентичную задачу решает проект редевелопмента территории порта в германском Гамбурге, с тем что расположение нового района на острове между рукавов Эльбы и изрезанность береговой линии создают еще большие возможности для создания эффективного и эффектного

В последние годы стратегия городского Совета состояла в том, чтобы, развивая порт и логистику, диверсифицировать экономику и расширять сферу услуг, сделать город привлекательным для “креативных” бизнесов и специалистов. Реконструкция района Коп ван Зюд — часть большой программы по преобразованию береговой зоны Роттердама. Коп ван Зюд — полуостров напротив центра города площадью около 250 га. Ранее здесь был основной порт, но к 80-му году он превратился в изолированный район, отделенный складами и железнодорожными линиями от реки и от окружающих жилых районов. Обширный район Фейеноорд, в который входит Коп ван Зюд, состоит главным образом из бедных жилых “соседств” с высокой долей иммигрантов, рабочих порта и связанных с ним предприятий. Река Маас воспринималась большинством роттердамцев как труднопреодолимый барьер, южный берег за ней — как одна из самых отталкивающих частей города. Имидж района мешал привлекать туда частные инвестиции и новых, более обеспеченных жителей.

К 1987 г. Теун Кулхаас разработал генеральный план, согласно которому Коп ван Зюд стал рассматриваться как ключ к раскрытию потенциала всего города. Развитие района как высококачественной среды смешанного использования с привлекательными зданиями и живой береговой линией должно было дать импульс развитию всей южной части города. Схема регенерации района получила активную экономическую и социальную направленность, решая ряд задач: непосредственное соединение с центром города и Коп ван Зюд, и южных предместий; создание живого и привлекательного района с престижным жильем, новыми рабочими местами; развитие общественного транспорта;

решения. Особенностью здесь является изначальная разбивка процесса на законченные этапы (автономные кварталы) с постепенным наращиванием мощности целого. Хотя проект рассчитан на расселение 12 тыс. жителей, главным его результатом через два десятилетия станет формирование нового делового центра города. Еще одной особенностью стало то, что новообразованная компания “Хафен-Сити” целиком остается в собственности города Гамбурга, притом что четверть бюджета проекта формируется из средств федерального правительства, в то время как каждый участок предоставлен девелоперу на основании специального решения городской Комиссии землепользования, что обеспечивает процессу дополнительный публичный контроль.

туристические и рекреационные функции. Было запланировано создание “Манхэттена на Маасе” в виде комплекса высотных зданий на западной оконечности полуострова, при том что сохранившиеся исторические здания следует использовать под новые нужды.

Характерным для Нидерландов является и развитие программы “взаимной выгоды”, чтобы гарантировать жителям бедных районов, окружающих Коп ван Зюд, извлечение выгоды из реализации схемы, которой предусмотрено строительство более 5 тыс. квартир, 380 тыс. кв. м офисов при скромных размерах торговых площадей.

Выполнение программы инвестиций началось в 90-е гг. под прямым управлением муниципалитета и при активном участии Корпорации развития Роттердама. Проект скоординирован специально уполномоченной проектной командой, которая включает команду коммуникаций и команду взаимной выгоды. Менеджер проекта ответствен перед руководящим комитетом городского Совета и сторонней командой качества, которая рассматривает предложения по развитию и консультирует разработчиков относительно всех аспектов проекта.

Муниципалитет одобрил генеральный план Коп ван Зюд в 1991 г., национальное правительство — в 1994 г. Реконструкция выполнялась поэтапно с учетом долгосрочной стратегии. Ключевым элементом программы стало строительство моста Эразмус длиной 808 м, который связал берега Мааса и стал новым символом Роттердама. Правительство оплатило строительство моста, поддержав самый дорогой и эффектный вариант из трех предложенных. В район было решено переместить несколько правительственных ведомств. На южный берег была продолжена система метро, и одна из станций построена в Коп ван Зюд. Улучшены пешеходные связи со смежными жилыми районами, создана популярная система водных такси. В результате Коп ван Зюд оказался всего в нескольких минутах езды от центра города.

План для Коп ван Зюд нацелен на создание здесь своеобразных, ярких по архитектуре зданий и кварталов, облик которых способствует повышению престижа района, увеличению его населения и созданию новых рабочих мест. Здесь сложилась своего рода экспериментальная архитектурная лаборатория города. В создании ядра района принимают участие архитек-

торы с мировым именем: башни Всемирного портового центра — Норманн Фостер, высотные офисы — Рем Кулхаас, высотный офис — Ренцо Пьяно, театр — Питер Вильсон и т.д. Исторические здания восстановлены и приспособлены для нового использования. Здания складов *Leidsche Veem* преобразованы в молодежные гостиницы, бывший терминал паровой линии Голландия — Америка превращен в популярную гостиницу “Нью-Йорк”, сохранившую атмосферу рубежа XIX—XX вв., самый старый док в районе — в Индустриальный музей. В здании склада размещены универсам и ряд ресторанов с кухней со всего мира¹.

Проект Коп ван Зюд оказался успешным в экономическом и пространственном отношении, однако его социальные цели во многом достигнуты не были — проблемы занятости, социальной сферы и жилища играли в нем только вспомогательную роль. Социальная поляризация усилилась: растущая популярность района и спрос на престижное жилье поощряли строительство дорогих квартир, при отставании в строительстве более дешевого жилья для людей с более низкими доходами, для которых перво-

¹ Высококачественный городской дизайн Коп ван Зюд, созданный под наблюдением команды качества, также стал известной особенностью района. Для интерпретации истории места широко используется публичное искусство. Берег открыт для пешеходов. Устроены хорошее освещение, дифференцированные покрытия широких усаженных деревьями тротуаров. Даже при развитой системе общественного транспорта предусмотрены автомобильные стоянки (одно место на жилую единицу). Это может означать использование нескольких нижних этажей здания для автомобильной стоянки (как в 43-этажной башне “Монтевидео”), однако периметр первого этажа всегда сохраняется для розничной торговли или другого общественного использования, чтобы создать активный уличный фасад. При весьма плотной застройке района жилые пространственные стандарты достаточно высоки (средняя площадь трехкомнатных квартир — 92 кв. м). В жилых кварталах достигнуто большее разнообразие стилей — над каждым кварталом работали различные архитекторы в пределах установленных для всего района общих дизайнерских рамок, которые включают, например, требование, чтобы каждый дом имел собственный открытый дворик, и поощряют устройство больших окон.

Уже построено 4500 квартир; 335 тыс. кв. м офисов; 35 000 кв. м общей площади культурных и туристических предприятий; два университетских колледжа на 10 тыс. студентов. По оценкам проектировщиков, к 2010 г. в Коп ван Зюд будут жить 15 тыс. и работать 18 тыс. человек.

начально предназначалась большая часть жилищ. Различия между отличной средой Коп Ван Зюд и его более или менее депрессивными окрестностями стали более видимыми. Однако развитие района в долгосрочной перспективе оказало некоторый положительный эффект на местный трудовой рынок¹.

Денвер, возможно, наиболее интересный пример крупномасштабной реконструкции территории бывшего аэропорта и базы ВВС, осуществляемой в городе, население которого с конца 70-х гг., когда там сосредоточилось необычайно большое число активистов “зеленого” движения, избрало стратегию развития, резко контрастирующую с обычной американской практикой.

В 80-е гг. Денвер сдержал натиск крупнейших торговых сетей и сохранил свой Даунтаун — исторический деловой и торговый район, превратив его в ядро региональной системы услуг. Проект Степлтон является естественным для Денвера продолжением развития в логике тесного взаимодействия между городскими властями, властями графства и мощными общественными организациями. Специфика работы исходно заключалась в том, что в данном случае и город, и графство выступают не только как регулирующие начала, но и как собственники, формирующие благоприятный климат для прихода частных инвесторов, активно использующие грантовую поддержку, но при всех случаях сохраняющие полноту контроля над процессом.

Реализация проекта началась с издания в 1995 г. “Зеленой книги”, соединяющей развернутое задание на проектирование и концептуальные проектные проработки всех структурных эле-

¹ Еще в 80-е гг. в городе опасались, что Роттердам уже никогда не сможет конкурировать с Амстердамом или Гаагой как офисный центр, не говоря уже о привлечении сюда людей творческих профессий. Однако безработица снизилась с 17% в 1991 г. до 6% в 2005 г., население города снова медленно растет. Многие из рабочих мест в Коп ван Зюд находятся в организациях, которые переместились туда из других частей города. Особенно успешно идет строительство нового жилья, и это помогло в привлечении в город “хороших” рабочих мест — 40% жителей района до этого жили вне Роттердама. Кроме того, поскольку Амстердам становится более дорогим и менее привлекательным из-за чрезмерно большого числа мигрантов и туристов, Роттердам теперь преобразуется в город творческих людей.

ментов территории 2 тыс. гектаров. Коллективный автор книги оттолкнулся от констатации негативных демографических трендов в городе, вследствие чего сократилось число людей с доходами выше среднего. Выезд состоятельных семей в дальние пригороды жестоко ударил по качеству городских школ. Треть жителей слишком юны, слишком стары или слишком бедны, чтобы пользоваться автомобилем, тогда как вся структура коммуникаций была настроена на автомобильное движение, и т.п.

В основу плана развития положены принципы, по которым денверское сообщество достигло исходного согласия. Принципы сгруппированы по блокам, первым из которых, что естественно для этого города, является “ответственность перед природой”¹:

1. Сокращение расходования ресурсов, максимальное использование ресурсов на месте, максимальное повторное использование ресурсов. Восстановление и усиление сил природного комплекса. Создание природной, экономической и социальной системы, которая обладала бы внутренним многообразием и устойчивостью. Не столько контроль над вредными выбросами, сколько их сокращение у источника. Развитие эколого-ориентированных технологий таким образом, чтобы они стали существенным элементом экономической системы города и региона.
2. Социальная справедливость. Формирование сообщества, культивирующего разнообразие людей всех возрастов, рас, доходов, видов занятости, стилей жизни. Условия для активного участия меньшинств в процессе развития, для участия в нем малого бизнеса. Создание качественных “соседских” школ и возможностей для процесса непрерывного

¹ Техническое задание, сформулированное в “Зеленой книге”, на основе анализа рынка определило пропорциональное отношение функционального использования территории следующим образом: жилье низкой плотности — 18,7%, жилье средней плотности — 16,1, жилье высокой плотности — 6,1%. Культурные и общественные нужды — 7,1%, бизнес низкой плотности — 31,4, бизнес средней плотности — 2,3, бизнес высокой плотности — 1,4%. Складское и прочее пространство — 16,9%. Парки и иное озеленение — 35,7%. Улицы — 15,9%. Легко заметить, что площадь, отводимая под улицы, явно соответствует модели максимального использования общественного транспорта.

образования. Многообразие рабочих мест, чтобы обеспечить возможности нахождения работы множеству социально-культурных групп, сотрудничество с соседними поселениями для решения этой задачи. Облегчить доступность жилья вместе с привлечением людей среднего класса и выше по доходам за счет предоставления широкой гаммы типов жилищ, плотности застройки и цен.

3. Экономические возможности. Превратить Степлтон в основной центр занятости в регионе, в минимальной степени ущемляя интересы других территорий и Даунтауна. Сфокусировать внимание не только на количестве, но и на качестве рабочих мест. Обеспечить вложение публичных средств в инфраструктуру и предоставить административную поддержку, с тем чтобы привлечь частные инвестиции. Искать партнеров, чьи “демонстрационные” проекты позволили бы сократить коммунальные расходы на инфраструктуру. Ориентироваться на сочетание различных типов землепользования, плотностей и цен, чтобы создать необходимое социальное и экономическое разнообразие¹. Создать среду, благоприятную для “продвинутых” транспортных коммуникаций, связи, производственных и иных технологий с учетом предвидимых возможностей рынка и требований экологии.
4. Предметное проектирование. Использовать наличные средовые характеристики (рельеф, поверхностные и подземные водотоки) как основу для изменений. Использовать систему озеленения для формирования связи между городским природным заказником и региональной системой парков. Запрограммировать систему озеленения публичных пространств на эффективное использование ливневых вод, систем очистки воды, учет условий сохранения животного и растительного мира, создание условий для пассивного и активного отдыха и наилучшее размещение объектов публичного пользования².

¹ Отметим прямое отторжение классической для США схемы функционального зонинга.

² Создать планировочную структуру, которая обеспечит пешеходную доступность центров активности, подключенных к региональным системам общественного транспорта, с помощью рельсовых систем и с использова-

Уже на основании приведенных выше исходных данных осуществлено проектирование 8 “соседств” и их многофункциональных центров. При индивидуальной разработке каждого из них сохраняется следование одному из базисных альтернативных сценариев. По первому из них (при устанавливаемой, к примеру, плотности 20 жилых единиц на гектар) под особняки на больших участках отводится 35% территории “соседства”, под односемейные дома на малых участках — 20, под заблокированные дома на 2 или 3 семьи — 20, и под таунхаусы или трехэтажные, галерейные дома — 25%. По другому сценарию эти пропорции меняются: 40, 30, 10 и 20% соответственно.

При том что каждое “соседство” имеет развитые смешанные функции, район 2 ориентирован преимущественно на офисные

ином местных и региональных автобусных маршрутов. Обеспечить интермодальность при формировании систем легкого и тяжелого рельсового транспорта, совмещения автобусов, автомобилей, грузовиков, пешеходов и велосипедистов.

Продлить существующую сеть улиц и кварталов. Завести парковки на участки, чтобы превратить их в главные улицы с индивидуальным обликом. Планировать участок так, чтобы сложилось сбалансированное “сообщество”, включающее скоординированную группировку “соседств”, специализированные районы и коридоры. Использовать концепт “деревни” в создании каждого “соседства”, так чтобы оно соединяло разные формы использования, общественные пространства, пешеходную доступность услуг. Сохранить постройки исторического значения, стремясь к их наиболее эффективному приспособлению к новым нуждам и интересам.

К этому длинному списку добавлены специфические требования к созданию системы парков и, главное, к технологии реализации проектов, отзывчивой к требованиям рынка и вместе с тем преследующей цель достижения устойчивости в каждый момент развития. Опорой планировочного развития Денвера выступила не уличная сеть и не группировка “соседств”, а парки и общая система озеленения, в целом занимающие треть всей территории. Второй слой образует схема транспорта с учетом существующей транзитной железной дороги (создание двух интермодальных вокзалов), сети автобусных маршрутов, автомобильных дорог (резервирование озелененного коридора шириной порядка 100 м), пешеходных путей и велосипедных дорожек. Была проведена фундаментальная работа по детальному анализу всей системы поверхностных и подземных водотоков, также положенная в основу проектирования жилых “соседств”. План землепользования отличается гибкостью, поскольку прогнозирование видов деятельности на десятки лет вперед остается несбыточной мечтой. Рамкой для планирования определены порядка 10 тыс. домохозяйств и создание 30 тыс. рабочих мест, планируемые плотности застройки варьируют от 8 до 150 жилых единиц на гектар.

функции и отели, а районы 4, 5 и 8 в большей или меньшей степени — на научно-производственные и производственные комплексы. Завершение проекта запланировано на 2010 г., хотя чрезвычайная сложность систем финансирования, в котором участвуют федеральные агентства, агентства штата Колорадо, власти Денвера, фонды, созданные ими вместе с жителями и выпустившие специальные облигации, Денверский школьный округ (независимый от города и графства), отчисления от местных налогов в пользу Администрации обновления Денвера и пр., равно как поведение частных инвесторов, зависящее от общей конъюнктуры, могут несколько оттянуть этот срок.

Во всяком случае на сегодняшний день Денвер-Степлтон может с полным основанием считаться образцом современного городского планирования: от разработки и публичного одобрения стратегического плана до пошаговой реализации.

ЛЕКЦИЯ 5

ГОРОД В СТРАТЕГИЯХ И ПРАКТИКЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Территориальное развитие. Макрорайонирование в масштабах страны и формирование концепции еврорегионов на стыке приграничных территорий. Проблема типологии городов. Стратегии регионального развития. Субрегион как группа соседних муниципальных районов. Малый город как сервисный центр субрегиона. Средний город. Крупный город. Агломерации и регионы. Региональная политика выравнивания условий жизни в различных поселениях региона и проблема "точек роста" на эмпирическом материале слабых и сильных регионов.

Разрабатывая стратегии, региональные администрации часто не учитывают муниципальный аспект: они просто не видят никакой власти ниже себя. Пока ни в одной региональной стратегии развития муниципального аспекта нет вообще. Отсюда идея огосударствления местного самоуправления. Может возникнуть вопрос: разве не удобнее будет управлять страной, если вертикаль власти будет доведена до земли? Однако удобство управления — это не аргумент. Еще проще управлять кладбищем — один сторож может справляться с этим, гуляя между могилками. Задача как раз в том, чтобы доказать, какие выигрыши несет сильное и самостоятельное местное самоуправление. Это можно делать только через пилотные проекты на уровне района и малого города, чтобы показать, как можно по-иному строить региональную стратегию. Конечно, это можно будет сделать только там, где губернаторы готовы к эксперименту. Такие места в России есть. И совершенно особая задача — заставить обсуждать стратегии развития, соединяя макрорегиональный аспект с субрегиональным и муниципальным.

Контроль над территорией и защита ее, наряду с концентрацией ресурсов были первой функцией и предгосударственного, и государственного устройства человеческого общежи-

тия¹. Предметом нашего интереса, естественно, является российская урбанизация в современной ее специфике. В связи с этой целевой установкой из всего мирового и исторического опыта мы, начав с середины XIX в., привлечем лишь то, что имеет хотя бы косвенное значение для понимания природы задач, подлежащих решению, и освоения того опыта, который можно практически применить в России в обозримой перспективе.

Вместе с укреплением раннего капитализма идеи *территориального развития* надолго утратили практическую ценность: как только водяные мельницы уступили место паровым машинам, промышленность стала концентрироваться в городах, их природное окружение начали трактовать только как эксплуатируемый ресурс. Истощение этого ресурса заставило задуматься о качестве обитаемой среды, и хотя представление об экологии сформировалось относительно недавно, сугубо практические соображения обеспечения индустриальных городов питьевой водой и свежим воздухом породили идеологию сбалансированного развития территорий.

Пионерами в этом деле стали те, кого близорукие индустриалисты считали пустыми мечтателями: поэты, как Эмерсон в США, кабинетные ученые, как Геккель в Германии, запустивший слово “экология” в обиход еще в 1866 г., живописцы — сначала барбизонцы, затем импрессионисты во Франции. Совершенно особую роль в формировании системных представлений о территориальном развитии сыграли два великих русских ученых — Менделеев и Вернадский. Д.И. Менделеев первым увидел все пространство тогдашней Российской империи как единое обитаемое целое, как систему расселения, в которой ее собственный центр тяжести существенно смещен относительно географического центра. Мало кто обращал внимание на то, что программа переселения крестьян из малоземельного центра в Южную Сибирь и на Дальний Восток, разработанная и отчасти внедренная премьер-министром Столыпиным, в сущности опиралась на теоретические разработки Менделеева. В.И. Вернадский, детально разработавший теорию ноосферы, дал качественный толчок

¹ Составление итинерариев — рисованных схем сухопутных и водных путей с обозначением времени пути между важными остановками, а затем подробных лоций и карт стало первым инструментом интеллектуального овладения пространством.

преобразованию экологии из только философской идеи в практически ориентированную научную дисциплину.

Время для практически ориентированных идей пространственного планирования пришло вместе с революциями в России, когда ощущение строительства мира от самого основания овладело множеством мыслящих людей. Еще в разгар Первой мировой войны под руководством Вернадского возникла КЕПС — Комиссия по естественным производительным силам, которая приступила к ранее невиданной задаче — экономическому районированию страны.

К 1921 г. в рамках интеллектуального штаба ГОЛПРО эта работа была завершена для Европейской части страны, где были очерчены 12 экономических районов безотносительно к унаследованной системе губерний. В развитие этой концепции разрабатывалась проектная схема развития всего Московского региона, вбирающего Тверь, Ярославль, Рязань, Тулу и Калугу. Такой принцип *макрорайонирования* предполагал формирование единых структур управления всей хозяйственной деятельностью в логике планирования, центрированного на них. Эта идея была слишком радикальной, она вступала в противоречие с политикой удержания единственного центра управления, не стыковалась с уже сложившейся схемой губернской организации партии большевиков и была отброшена. Тем не менее вскоре логика индустриализации, осуществляемой впервые в мире центральными ведомствами, потребовала крупномасштабного планирования, в ходе которого купеческие Царицын и Нижний Новгород должны были стать опорными ядрами советской индустрии, а для индустриального развития Урала, Кузбасса или нефтяного “второго Баку” в Поволжье потребовалось создание новых городов. Символом этого процесса стали Магнитогорск и Новокузнецк.

Хотя во времена Хрущева идея укрупнения регионов была на время извлечена из небытия, все работы по территориальному планированию (уже в Совете по организации производительных сил) приобрели скорее академический характер, пребывая в этом состоянии до конца существования Советского Союза¹.

¹ Как раз к этому моменту на суд экспертов была представлена Единая схема расселения на территории СССР, исполненная в традициях нормативных представлений о необходимом. Естественно, что в ее основу был положен оптимистический сценарий неуклонного роста населения вопре-

Иначе обстояло дело в США, куда идеи территориального планирования вывели архитекторы и урбанисты, в начале 1930-х гг. работавшие вместе с советскими коллегами над планами Магнитогорска и других городов. Это был удачный момент, поскольку именно в годы жесткой депрессии президент Рузвельт провозгласил революционную для этой страны идею планирования с опорой на объединение усилий правительства, бизнеса и профсоюзов. Первой стала масштабная программа реорганизации расселения в долине реки Теннесси, затем в штате Калифорния, в других штатах в связи с крупномасштабной программой строительства автострад. Однако во всех этих случаях крупные города не включались в схемы территориального развития. Существенный прорыв был сделан в соседней Канаде, где с 1934 г. началось формирование Столичного округа Торонто, в котором частично были объединены усилия и центрального города, и еще 17 графств, окружающих его. При сохранении высокой степени автономности всех элементов Столичного округа было положено начало скоординированной разработке проектных программ, связанных первоначально с очевидно общими вопросами модернизации инженерной инфраструктуры на значительной территории.

Подлинный расцвет территориального планирования начинается лишь в 70-е гг. в связи с взаимоналожением нескольких процессов. Модернизация промышленности Западной Германии, сопряженная с массовым закрытием шахт, инициировала огромную работу по комплексной реконструкции всего Рурского бассейна, что привело к формированию целостного экономического Рурского района. Политическая программа децентрализации и развития остальных регионов во Франции породила масштабные работы по реконструкции южного района, примыкающего к старым курортным центрам. Развитие сотрудничества в

ки уже тогда известным специалистам, но строго засекреченным данным о спаде рождаемости. Экономисты и политики новой волны не оставили от этого документа камня на камне с полным основанием, но с тех пор никаких масштабных исследовательских и проектных работ в области расселения не велось. Более того, Градостроительный кодекс, принятый Государственной Думой, фактически исключил такую задачу из списка обязательных работ, переведя ее исключительно на уровень отдельных субъектов Федерации.

рамках Европейского Союза вызвало к жизни *концепцию европолионов*, прежде всего Базельского, где сходятся приграничные территории Франции, Италии и Швейцарии. Понятно, что при существенных различиях традиций и национальных систем права основной объем работы оказался сосредоточен вокруг *вопросов согласования культурных стереотипов планировочной деятельности*. Однако реальный центр тяжести работ в области территориального планирования переместился.

Безусловным образцом планируемого территориального развития стал Израиль, специфика развития которого в условиях объединения военных, экономических и социальных задач создала уникальные возможности для комплексного планирования. В связи с обострением проблем быстрого увеличения населения крупных городов Африки, Юго-Восточной Азии, Центральной Америки различные агентства Организации Объединенных Наций приступили к программам помощи развивающимся странам, включая экспертный анализ и проектные работы. Аналитический опыт, накопленный специалистами в рамках этой деятельности, оказался востребован везде, где сильные национальные правительства начали ставить крупномасштабные задачи экономического развития. Результатом стали реализованные программы формирования крупных зон туристического освоения в Египте (Шарм-эль-Шейх, Хургада) или Тунисе, отчасти в Малайзии, весьма заметно в Южной Корее, где разворачивается программа создания новой столицы и технопарков.

При этом все же приходится констатировать, что с проблемой гигантских урбанизированных территорий¹ современными средствами планирования справиться невозможно, так как интеллектуальная проблема осмысления таких скоплений людей связана с чудовищным масштабом необходимых капиталовложений, непосильных для Мексики, Египта или Нигерии.

В России с началом нового столетия задача грамотной реконструкции системы расселения, доставшейся в наследство от иной, по существу, страны, только ставится. Очевидно, что здесь переплелись проблемы и освоения ресурсов Сибири, и удержания контроля над Дальним Востоком, над Арктикой, и фактиче-

¹ Назвать городами современный Мехико-Сити, Каир или Лагос невозможно.

ской самоликвидации большинства сельских населенных мест в целых регионах, и привнесения экономической динамики в малые города, и формирования новых зон развития. Драматизм ситуации обострен тем, что мало специалистов, обладающих необходимой глубиной и широтой мышления, чтобы координировать знания и умения множества разных специалистов для распутывания такого клубка проблем.

По вопросу *типологии городов* велась нескончаемая дискуссия, казалось бы, сугубо академического характера. Долгое время мало кого всерьез волновало, к какому именно типу поселений отнести город *N*. В самом деле, его судьба складывалась индивидуально, в зависимости от удачной локализации, от капризов военно-политической ситуации и от длинных циклов экономической конъюнктуры, время от времени переживавшей острые кризисы.

Просматривалась определенная закономерность — как правило, наиболее успешными оказывались города, расположенные на пересечении магистральных путей: морских, речных и (со временем) сухопутных¹. Приходится признать, что “досье” центральных городов исторически имеют столь индивидуальный характер, что от концентрации внимания на них как именно на типе не слишком много толку. На первый план выступает именно индивидуальность таких городов.

При несомненной полезности всякого рода группировки городов хотя бы для задач поиска и сравнения информации сама по себе их типология весьма отдаленно имеет отношение к практическим задачам. Отнюдь не случайно авторы исторических трудов строят их как цепочку новелл — примеров, где акцент ставится на некотором городе как образце, которому в большей или меньшей степени соответствует множество сходных городов. Такая позиция оправдана, тем более что в подавляющем большинстве случаев мы имеем дело с городом, который соединяет сразу множество перечисленных “типов”.

Дело обстоит иначе, если мы занимаем не столько познавательную, сколько созидательную, проектную позицию. Когда в игру включается представление о месте того или иного города

¹ Хотя в наше время на эту систему коммуникаций наложен сложный “рисунок” воздушных путей, узлы этого нового “рисунок” преимущественно остались на месте.

и *стратегии территориального развития*, когда затем начинается *сценарная разработка вариантов развития города*, вопрос о доминирующих функциях становится определяющим — до сих пор никто не смог предложить другого способа определения ведущего вектора городского развития. Или отказ от проектной позиции, чего сегодняшнее состояние общества и экономики не допускает, или тонкий анализ функциональной настройки города в его нынешнем состоянии вместе с прогнозом взаимодействия первичных и обеспечивающих функций.

В советской традиции развитие городов трактовалось как обеспечение производств рабочей силой и сама ведомственная логика финансирования экономики предполагала акцентировку того или иного производственного профиля поселений. Соответственно узкофункциональный подход господствовал нераздельно. Он не был советским изобретением, но нигде административно-производственная трактовка города не могла приобрести такого размаха¹.

Урбанисты-теоретики неоднократно предпринимали усилия преодолеть парадокс ускользающей типологии городов и позже, но этот вопрос так и остался неразрешенным². Поскольку нас

¹ В связи с этим обстоятельством можно было говорить о городах Министерства среднего машиностроения (закрываются атомные города), городах Министерства энергетики, городах Химпрома и городах Минэнерго и т.д. Сложилась не имеющая аналогов, совершенно своеобразная типология. У всех министерств и ведомств складывалась собственная градостроительная политика, культивировалась своя проектная культура, и ее следы прочитываются в облике наших городов до сих пор.

² Так, в середине 30-х гг. XX в. Вильям Кристаллер осуществил огромную работу в стремлении вывести теорию центральных мест из совокупности факторов, определяющих оптимальное управление экономикой. Строгие шестигранные, обведенные вокруг тождественных одно другому центральных мест разного ранга наподобие пчелиных сот, накрыли всю территорию освоенного мира. Схемы не лишены холодного изящества, но, к счастью, оказались невостребованными для практического использования. К счастью — потому что Кристаллер вычерчивал свои фигуры для нацистского освоения “пустых” земель на Востоке: на территориях Польши, Чехословакии, Украины, России. После окончания войны сходными построениями занимались Джон Форрестер в США, Константинос Доксиадис, грезивший о едином супергороде, втягивающем в себя девять десятых населения планеты (Доксиадис защитил докторскую диссертацию в Берлине в 1936 г.). Сходными работами были заняты и сотрудники ЦНИИП градостроительства в СССР.

интересует практическая сторона дела, а эмпирический материал все же необходимо представить в упорядоченном виде, воспользуемся самой очевидной схемой размерности. Размер города означает не только изменение его территории и численности населения, но и смену качества городской среды.

Воспользуемся обычной шкалой, согласно которой к малым относят города до 50 тыс. человек, к средним — до 150 тыс., к крупным — до полумиллиона, к крупнейшим, как правило, образующим агломерацию с окружением, — от миллиона жителей и больше. Параллельно проследим основные характеристики элементов, из которых складывается мозаика городской среды, в городах разного масштаба, помня о том, что при всем драматизме быстрых перемен нашего времени цивилизационные стереотипы городского образа жизни доказали свою чрезвычайную устойчивость.

МАЛЫЙ ГОРОД

Еще недавно малые города, кроме их жителей, интересовали одних только любителей старины и туристов. Сейчас обозначилась некоторая растерянность в связи с выбором направления развития агломераций и крупнейших городов, с предстоящей самоликвидацией большинства традиционных деревень, теряющих остаточное население, наконец, с формированием многочисленных коттеджных поселков. Все это выдвинуло вопрос о малом городе России на передний план.

Идеологическая направленность науки в советское время надолго затормозила исследование малых городов, и в планы институтов включались в основном либо города-новостройки, либо весьма специфические штудии колхозно-совхозного села. Робкие поначалу попытки исследования малых городов переросли в поток только с начала 90-х гг., что было обусловлено в значительной степени подъемом регионального и местного патриотизма¹.

¹ Возобновились и академические исследования, размах которых сдерживается, однако, общим упадком гуманитарных дисциплин, так что наибольшая часть аналитических работ выполнялась до настоящего времени за счет зарубежных грантов. Тем не менее у нас уже есть исходный материал наблюдений и исследований, позволяющий делать относительно надежные выводы.

Даже в случае изменения налоговой политики в пользу поселений существенный выигрыш может быть достигнут в крупных и крупнейших городах, тогда как даже если оставить в малых городах все налоги, большинство из них не сможет обеспечить себе не только развитие, но и сносное существование. Демографическая перспектива России на ближайшие 20 лет такова, что один из малых городов, ныне именуемых городскими поселениями, утратит и этот статус — на все малые города не хватит населения.

Так неизбежно случится, если продолжится нынешняя практика рассмотрения сельского хозяйства обособленно от малого города, равно как нынешняя практика отказа производств от филиализации с размещением отдельных операций в малых городах. Как первое, так и второе не удастся осуществить в близкое время, поскольку изменение базовых принципов стратегии дается с большим трудом. Для этого надо понять, что традиционная деревня не имеет шансов сохраниться, что становление современного агропромышленного комплекса базируется на способности малого города обеспечить его услугами и персоналом, что в сложившихся условиях федеральное правительство должно создать крупному бизнесу выгодные условия для создания цехов или отделений в малых городах.

Все это столь резко отличается от традиций советского планирования, сохраненных ведомствами, несмотря на все изменения в стране, что быстрых изменений ожидать не приходится. В практическом смысле это означает целесообразность перехода к избирательной политике в рамках стратегий регионального развития, не predetermined, какие именно малые города будут хиреть без специальной поддержки, в то время как индивидуальное сочетание позитивных факторов в других позволяет рассматривать их как существенный ресурс модернизации и эффективной политики инвестиций. Принадлежность таких точек роста к классу малых городов имеет значение, тогда как численность их населения — нет.

Из множества городов выберем несколько в соответствии с принципиальным различием ситуаций, включая как контекст, так и внутренние ресурсы человеческого капитала.

Первым в нашем ряду будет самый маленький город России — Лихвин Тульской области. В Лихвине менее 1200 постоянных жителей, ровно столько же там было в 1911 г. Городок представлял

собой первоклассный пример эффективного выживания даже в наименее благоприятных условиях 1991 г.

Руководство городка умело воспользовалось тем, что распавшийся соседний колхоз забросил землю на три года и разделил ее между всеми желающими. Стадо из 600 коров, не считая прочей живности, при достаточности местных кормов не только дало городку самообеспечение, но и позволило его пенсионерам возить продукты на рынок соседнего города энергетиков, жители которого приусадебных участков были почти лишены. Подсчет всевозможных казенных должностей показал, что их набиралось около 150, и надо добавить, что многие москвичи и петербуржцы уже трактовали Лихвин как дачное место, тогда как бывшие лихвинцы на лето отправляют детей к своим родителям и озабочены сохранностью недвижимости, которую со временем унаследуют. В связи с этими факторами очевидно, что Лихвин не слишком пострадал от того, что едва работал молочный завод и фактически закрылся цех пуховых подушек. Для развития основания есть, если появится внешний инвестор, так как и пух востребован, и микроклимат позволяет заводить плантации местных лекарственных растений, такой городок сможет жить, не слишком опасаясь за свое будущее, как город возобновляющегося пенсионного населения.

На шаг выше по шкале размерности *Мышкин*, где программа оживления с недолгим участием экспертов планомерно развертывается с того памятного момента, когда российские граждане стали обладателями ваучеров. Оттолкнувшись от хорошего народного музея, активные обитатели городка на Волге, где сейчас неполных 9 тыс. жителей, сумели за 15 лет сделать его неременным местом останков туристических теплоходов, развернуть систему музеев и производства сувениров, возродить несколько заброшенных исторических зданий под гостевые дома и даже наладить издание книг и организацию Тютчевских чтений. В 80-е гг. мышкинцы сумели вернуть своему городу утраченный статус и добавить к надежным рабочим местам на насосной станции газопровода рабочие места, сопряженные с обслуживанием туристов. Если в соседнем Угличе число туристов за год лишь вдвое превысило численность жителей, то для Мышкина то же число превышает население в 12 раз, и даже теряя численность, как весь российский центр, город может рассчитывать на развитие своей новой специализации.

В той же (пока еще) весовой категории можно обнаружить самый маленький из наукоградов России — Кольцово Новосибирской области. Возникший как рабочий поселок при ВНИИ молекулярной биологии, городок может служить примером того, как можно использовать исходные преимущества: наличие центра деятельности высшей квалификации, близость к крупнейшему городу и статус городского округа — в соответствии со статусом наукоградов. В 90-е гг. институт, переименованный в научный центр, почти не имея государственного финансирования, был на грани закрытия и — единственный в своем роде случай — был спасен городскими властями за счет городского бюджета. Всего в Кольцове 10 тыс. человек, но вокруг научного центра возникли и окрепли пять дочерних научно-производственных предприятий, а теперь и бизнес-инкубатор, и технопарк — ряд предприятий, пришедших на подготовленные площадки к готовому социальному комплексу.

Основная поддержка городка со стороны губернской власти выразилась в 2006 г. в программе строительства туннеля под напряженной железнодорожной магистралью, что существенно упростит и ускорит связь с Новосибирском. Быстрое и надежное строительство жилья (до 4 кв. м на человека в 2007 г.) и создание развернутой системы спортивно-досуговых услуг создали предпосылки быстрого роста населения Кольцова, но предел его роста уже обозначен городом — 40 тыс. человек, так как при поддержке жителей городские власти сочли разрастание свыше этого предела угрозой для качества жизни¹.

Сознательно отказываюсь от описания малых городов, состояние которых можно назвать бедственным, поскольку сделать это проще всего. Действительно, приходится признать, что иные

¹ По контрасту с Кольцовом *Трехгорный* с его 35 тыс. жителей — самый маленький из ЗАТО Росатома — удален от областного центра — Челябинска на 200 км, что, разумеется, создает немалые риски. Как и во всех других ЗАТО, молодежь подчеркивает хорошее качество городской среды и чувство защищенности, но вместе с тем осознает скудость выбора места учебы, работы и досуга, что в конечном счете грозило бы активной утечкой наиболее перспективной когорты населения. Однако в отличие от других атомных ЗАТО, где силен консерватизм и страх перед открытостью в большой мир страны, в Трехгорном вокруг базового предприятия уже возник пояс десятка частных предприятий, что дает ему надежду на успешное самосохранение и, возможно, развитие.

малые города находятся в состоянии глубокой депрессии, из которой выйти или не удастся, или удастся при серьезной, тонко отстроенной поддержке, на которую пока еще не просматривается шансов. *Широкомасштабное и вместе с тем углубленное обследование одновременно двух сотен таких городов, предпринятое в 2000—2002 гг. в Приволжском федеральном округе¹, показало, что к этой группе можно отнести не более дюжины.*

Важно подчеркнуть, что сама по себе размерность не имеет значения, на первый план выступает способность администрации, поддержанных активной частью населения, использовать шансы на развитие. Основная трудность заключается в том, что система статистического анализа, настроенная на учет одной лишь численности населения малых городов, игнорирует индивидуальный характер каждого из них и ни одна из известных нам стратегий регионального развития не содержит представления о малом городе как ресурсе уравновешенного состояния и тем более развития.

СРЕДНИЙ ГОРОД

То, что мы теперь именуем средним городом, совсем еще недавно, до середины XIX в., было городом крупным, даже сверхкрупным (например, Венеция, Лион, Манчестер и др.). Российский опыт развития даже средних по масштабу городов на два века короче опыта ведущих европейских стран², но этот опыт равен аме-

¹ См.: Глазычев В.Л. Глубинная Россия 2000—2002. М.: Новое издательство, 2004.

² В России промышленное производство до середины XIX в. было сосредоточено в обособленных поселениях в основном при казенных заводах, тогда как только два города преуспели выйти на второй план после столиц. Одесса — за счет статуса порта-франко, чему в наше время отвечает статус особой экономической зоны, и Нижний Новгород, бурно развивавшийся за счет оптовой торговли. Это все еще была ярмарочная, т.е. сезонная, торговля, так что город функционировал в особом, пульсирующем ритме. На время работы ярмарки ее рабочее и обслуживающее население достигало примерно 100 тыс. человек. Пяту часть составляли приказчики, вдвое больше — рабочая прислуга, до 15 тыс. — торговцы. В разгар ярмарки, в августе, число ее посетителей доходило до 250 тыс. человек в день, к этому надо прибавить множество бурлаков, доставлявших к причалам до 2 тыс. барж, и множество сомнительных персонажей, привлеченных таким скоплением людей. Вне сезона постоянное население Нижнего Новгорода сжималось до скромных 30 тыс. человек.

риканскому, поскольку и у нас, и в США подлинный бум урбанизации отсчитывается от 60-х гг. XIX в. и охватывает жизнь уже шести поколений.

В отличие от малого города, собирающего вокруг себя сельскую округу или людей, занятых на разбросанных по обширной территории предприятиях, как это происходит, например, с «нефтяными» городами, средний по масштабу город оказался не слишком устойчивой конструкцией.

По мере быстрой урбанизации логика концентрации экономических сил и административного ресурса выталкивала средние города в класс городов крупных. Особую роль в судьбе таких городов сыграла эвакуация заводов или необходимость быстрого освоения минеральных ресурсов на восточных территориях в начале Великой Отечественной войны. Эта необходимая операция привела к ряду последствий, которые столь мощно отпечатались в структуре городов, включая средние и крупные, что они будут осложнять их функционирование еще долгое время. В послевоенное время «замораживание города» в группе средних происходило во многом за счет оборонно-стратегических соображений, по которым таким городам отводилась преимущественно роль дублеров. Таковы нередко вторые города регионов, будь то Димитровград в Ульяновской области, или Кузнецк в Пензенской области, или Миасс в Челябинской.

В *Миасс*, долгое время бывший малым сервисным городом в ядре золотопромышленного района, еще в 1914 г. был эвакуирован завод по производству напильников из Риги. В 1941 г. сюда переводят цеха по производству грузовиков из Москвы, поблизости от которых (и вдалеке от старого Миасса) возводилось временное жилье. Наконец, уже в 70-е гг. здесь возникает крупнейший в стране ракетный центр — и вновь в стороне от прежних ядер застройки. Сообразно с логикой отраслевого планирования два новых ядра разрастались и реконструировались автономно, в результате чего средний город являет собой агломерацию трех автономных поселений, растянувшись на 50 км. Близкую по характеру картину дает *Димитровград* (Мелекес), объединяющий старый уездный городок, автономный массив жилья и первичного сервиса, возникший при НИИ атомных реакторов, и новый жилой район, возникший при других заводах, включая сборочное производство моделей ВАЗа, снятых с производства в Тольятти.

Специфика таких городов в том, что хотя формально каждый должен был развиваться по единому генеральному плану (и такой план непременно утверждался), идея целостности городского организма непременно вступала в неразрешимое противоречие с ведомственной логикой финансирования и организации жизненных процессов. Старые городские ядра в эту логику не вписывались никак, и потому до самых 90-х гг. именно эти наиболее живописные и привлекательные части среднего города оказывались вне ведущего процесса реконструкции и шаг за шагом продвигались к упадку.

КРУПНЫЙ ГОРОД

В подавляющем большинстве случаев крупные города служат в первую очередь административными центрами регионов, что в условиях повсеместного разрастания управленческого сектора занятости автоматически означает наличие множества рабочих мест и в самих учреждениях, и в сфере их всестороннего обслуживания. В отличие от США, где университеты, как правило, являются ядрами малых городов, в России в соответствии с европейской традицией система вузов образует второй центр активности крупного города¹. В соответствии с коммунистической доктриной основной целью существования крупного города было сосредоточение промышленного производства, тогда как сервисные функции сводились к обеспечению воспроизводства рабочей силы согласно весьма скудным нормативам, но и их исполнение опаздывало на долгие годы.

В том, что касалось пространственной организации, крупный город оказался всего лишь разросшимся средним городом с тем лишь отличием, что его транспортная и инженерная инфраструктура оказываются существенно дороже. Та же оторванность

¹ Здесь наиболее ярким примером является г. Томск, где студенты уже составляют пятую часть населения, а с учетом кольца научно-производственных фирм, в последние годы образовавшегося вокруг академического центра, в ближайшее время можно ожидать, что доля жителей, прямо или косвенно связанных с этим кругом занятий, составит более половины трудоспособного населения города. Однако пока еще это скорее исключение из правила.

новых промышленных районов от старого городского ядра, та же неизбежная расчлененность, тот же начиная с 60-х гг. выход новых жилых массивов на ранее незастроенные (часто неудобные) территории при значительном растягивании коммуникаций. Существенным отличием стало то, что символические потребности режима накладывали дополнительные требования к формированию облика городских центров. Теоретически новые центры власти должны были формироваться в отрыве от прежних, дореволюционных, однако это удавалось сделать редко — как правило, в тех местах, где развитие регионального центра происходило скачком из малого города¹.

Обычно же практические соображения вроде наличия крупных административных зданий, равно как традиция, заложенная локализацией центра всесоюзной власти в Московском Кремле, приводили к весьма причудливому сочетанию унаследованного и нового. Несомненной особенностью крупного города советской эпохи стало то, что все его пространство формировалось вокруг пустоты — несоразмерно большой площади, предназначенной исключительно для военных парадов и демонстраций².

Резкие повороты символично-эстетических доктрин советской эпохи отпечатались на облике крупных и крупнейших городов, создав многослойную конструкцию: приспособленные под новые нужды старые постройки; короткий и яркий период расцвета конструктивистской архитектуры, рывком выдвинувший Советский Союз в мировой авангард; срочное “одевание” зданий, заложенных в конструктивистской схеме, неоклассическим декором; послевоенный расцвет сталинской неоклассики; срочное “раздевание” зданий, заложенных в этой стилистике, после объявления Хрущевым “борьбы с излишествами в архитектуре”; непримен-

¹ Например, в столице Бурятии Улан-Удэ прежний центр — торговая площадь остался в стороне, тогда как новый сформировался на существенном удалении, образовав своего рода выставку архитектурных стилей вокруг обширного пространства площади.

² Кафедральный собор уничтожали, и обширность центральной пустоты требовала укрупнения масштаба окружающих ее зданий, что, в свою очередь, толкало к всемерному укрупнению административных построек и новых театров, залы которых были к тому же нужны для проведения партийных конференций.

ные микрорайоны “новых черемушек” из пятиэтажных панельных (или кирпичных, но оштукатуренных “под панели”) домов; девяти-, двенадцати-, шестнадцатизэтажные дома брежневской эпохи. Несомненным достоинством всех этих наслоений стало то, что так или иначе микрорайоны были обеспечены первичным обслуживанием, включавшим типовые детские сады, школы, поликлиники, магазины повседневного спроса.

За исключением дореволюционных построек, которых там не было (Новокузнецк, Кемерово, Комсомольск-на-Амуре и пр.), все крупные города страны подобны друг другу этой многослойностью, равно как неперенным наличием значительных территорий, занятых малоэтажной застройкой.

В случае быстрой реконструкции городов в послевоенной Европе, и прежде всего в Германии, мы обнаруживаем сходные элементы взаимоналожения различных трендов, будь то кольцо многоэтажных пригородов Парижа или вкрапления многоэтажных микрорайонов в Берлине. Однако в России мы унаследовали совершенно специфическую конструкцию среды крупных городов, которая в настоящее время испытывает очередную, ускоренную метаморфозу.

Дело не только в том, что повсюду произошло существенное сокращение объемов промышленного производства, в особенности того, что было связано с милитаризацией советской экономики, но и в том, что произошел слом идеологии, вследствие чего промышленность оказалась уже не ведущим, а лишь одним из факторов существования города. Тот факт, что крупные города в целом успешно пережили катастрофу промышленных предприятий за счет развития сферы услуг, ранее драматически недостаточной, обозначил совершенно новую идеологическую позицию: город стал трактоваться как самоценность¹.

За чрезвычайно короткий срок был пройден этап первичного освоения городской среды через схему рынков, палаток и мелких лавок на первых этажах, чтобы выйти к этапу интенсивного строительства. За чрезвычайно короткий срок вхождение

¹ Достаточно сопоставить нынешний облик любой из центральных улиц любого из крупных городов с их обликом всего пятнадцатилетней давности, чтобы увидеть, насколько интенсивнее стала плотность деятельности на протяжении сотни шагов.

торговых сетей и франчайзинга от столиц распространилось на крупные города, так как каких-либо мер по сохранению ценностей тонко дифференцированной розничной торговли не было принято.

Драма приватизации промышленности создала ситуацию, когда на малой дистанции одно от другого можно обнаружить вполне успешный бизнес, предприятие, едва выходящее из критического состояния, и предприятие, доживающее последние месяцы. На компактной территории соседствуют предприятия, владельцами которых являются крупные корпорации, почти не связанные с городом экономически, новый бизнес, созданный резидентами, МУП — муниципальное унитарное предприятие, чаще всего в предбанкротном состоянии, и досугово-развлекательный центр, численность работников которого приближается к численности работников знаменитого завода.

После десятилетия почти полной остановки нового строительства в большинстве крупных городов наблюдается строительный бум, однако его ход имеет специфический характер — прежде всего это “точечные” инвестиционные проекты, ориентированные на приобретение жилья состоятельным меньшинством или на предоставление услуг тем, кого условно именуют средним классом. Еще не изжиты драмы, связанные с так называемым долевым строительством, и все это на фоне паралича прежних форм планирования застройки. У городов не было средств на разработку новых генеральных планов, а когда эти средства начали появляться, обнаружилось, что недостает планировщиков, а те, кто есть, никак не могут освободиться от прежних схем нормативного планирования. Все это происходит при непрерывном изменении законодательства: Закон об основах местного самоуправления, поправки к нему, Жилищный, Земельный и Градостроительный кодексы (и поправки к ним), Налоговый кодекс, поставивший муниципалитеты в суровую финансовую зависимость от региональной власти, и т.п.

Разумеется, все это относится и к малым, и к средним городам, но только в масштабе крупного и крупнейшего города в полном объеме проступает сложность ситуации взаимного разучивания новых “правил игры” всеми заинтересованными силами, и потому, что здесь в достаточной степени проявляется корпоративный интерес бизнеса, и потому, что пока еще только

здесь можно говорить о существенной роли городского сообщества и общественных организаций, выражающих его интересы, и потому, наконец, что здесь неизбежно вступают в непростые отношения интересы региональной власти и власти городской. Более того, хотя это отчасти относится к любому городу, только крупные города с особенностями их исторической судьбы настолько индивидуальны, что отнесение их к единому классу размерности имеет сугубо условный характер.

При индивидуальности каждого мегаполиса всех их роднит одно — постоянство метаморфоз при сохранении структурной самотождественности. Внешнюю границу Лондона можно обнаружить только с большой высоты, но границы между его районами — иногда видимые, иногда нет — по-прежнему сохранились в системе автономного управления некогда самостоятельных городов и деревень и легко прочитываются на карте цен недвижимости¹.

Париж и Москва сохранили верность радиально-кольцевой системе планировки и любовь к прямым магистралям, но на этом сходство заканчивается. Париж сохранил этажность середины XIX в., допустив высотные здания только на дальней периферии. Эйфелева башня, против постройки которой в свое время возстала чуть ли не вся интеллигенция Парижа, стала его символом, не будучи зданием, а группа высотных офисов Тет Дефанс едва угадывается на горизонте при взгляде от Лувра. Париж сохранил опознаваемый силуэт, который приобрел характер брэнда.

Старая Москва обладала остро характерными силуэтом, созданным бесчисленными церквями и постоянными перепадами масштабности: из ряда двухэтажных домиков повсюду выступали массивы усадеб и казенных построек. Сталинская Москва резко подняла этажность на магистралях, расходящихся от городского центра, почти уничтожила вертикали церквей, но здесь после войны была предпринята уникальная попытка заново организо-

¹ С середины XIX в. уличная сеть Лондона почти не подвергалась изменениям, новые здания возникают на участках земли, границы которых постоянны веками, зато непрерывное изменение характера городской среды формируется перетеканием больших групп мигрантов. Так, огромная территория к северу от Ливерпульского вокзала уже к концу 80-х гг. оказалась оккупированной выходцами из Индии и Бангладеш, заново освоившими старые таунхаусы.

вать силуэт постройкой кольца высотных зданий вокруг так и не построенного Дворца Советов. Затем последовало выравнивание под пять этажей ковра застройки на месте бывших сел, передавших названия целым районам, затем — под девять этажей, под двенадцать, под шестнадцать. Теперь так называемая точечная застройка выравнивает высоту под 25—30 этажей, так что и сооружение нового Сити с его небоскребами не сумеет восстановить иерархию построек в силуэте города¹.

Города с миллионным населением столь широко раскинулись на территории, что связи между их удаленными частями существенно ослабевают и под собственно городом большинство жителей начинает понимать только исторический центр. Когда численность населения приближается к пятимиллионной отметке, отчужденность частей города нарастает. Парижанин отождествляет себя с Парижем только по отношению к стране и миру, но внутри города — с одним из десятков его районов². Естественно, что метрополитен лишь усиливает расчлененность образа — связывая части города в сугубо функциональном смысле. Он дополнительно разрывает его ткань на обособленные фрагменты, сопряженные с местом проживания, местом работы и местами проведения досуга.

Для тех жителей крупнейших городов, кто избрал местом проживания пригород, собственно город деформируется в создании настолько, что превращается в ленту пути от дома до места

¹ Нью-Йорк — совершенно особый случай, так как, непрерывно заменяя одни постройки другими — сначала низкими, затем все более высокими, сетка небольших по площади кварталов Манхэттена остается неизменной вот уже 200 лет, в результате чего весь остров воспринимается как единый тектонический выброс скалы вверх, расступаясь единожды для обширного оазиса Центрального парка.

² Что москвич, что парижанин, что лондонец могут за всю свою жизнь побывать лишь пару раз на Красной площади, на площади Согласия или на Трафальгарской площади. Как выяснили исследователи, среди жителей нью-йоркского Бруклина обнаруживается немало таких, кто ни разу не был в центре Манхэттена. Когда Кевин Линч собрал целую библиотеку схематических карт, которые изобразили жители крупнейших городов США, пытаясь запечатлеть свои представления о Лос-Анджелесе, или Сан-Франциско, или Далласе, то выяснилось, что они более или менее ориентируются только примерно на 10% городской территории, да и то пунктирным образом — с пропусками.

работы, и все чаще эта лента обрывается на весьма значительном расстоянии от городского центра¹.

В России всего десяток городов-миллионников и всего два крупнейших города. К тому же у нас только начался процесс имущественной дифференциации между районами, и, будем надеяться, он не пойдет так далеко в тупик, как это случилось с западными мегаполисами, однако и здесь родовое имя крупного города напрямую привязано только к историческим ядрам, занимающим от 2 до 5% общей территории. То, что на карте выглядит как единое целое, в действительности распадается на фрагменты, слабо соотнесенные один с другим. В последнее время это ощущение дополнительно усилено быстрым развитием торговых центров по границе города и окрестностей².

Впрочем, отчасти в связи со спадом рождаемости во всех развитых странах большинство мегаполисов достигло пределов роста, что обещает планировщикам некую передышку и возможность осмыслить происходящее. Предоставляя наиболее активной части жителей возможность выбора между проживанием в

¹ Так, в Филадельфии, например, сложилась качественно новая многослойность структуры. На дальней периферии раскинулись более или менее комфортные пригороды. На внешней границе собственно города возник пояс новых офисов и предприятий, перебравшихся туда из-за чрезмерной дороговизны городской земли. Еще ближе к центру — пояс хаоса, образованного брошенными заводами и складами, отчасти скверным жильем, и только после — частично реконструированное ядро старой Филадельфии, где много туристов, но сами жители бывают не часто.

² Москва в этом отношении уже словно вывернута наизнанку, и если прежде жители периферии устремлялись в центр за неординарными покупками, то теперь они выезжают с той же целью на Московскую кольцевую автодорогу, где есть автостоянки. Тот же процесс идет в Петербурге, ускоряясь по мере строительства его Окружной дороги, и в той или иной степени он же разворачивается во всех крупных городах страны.

Добавим к этому поток приезжих, создающий в центральных ядрах иллюзию наполненности в течение дня, и потоки ежедневных маятниковых мигрантов, стекающихся в мегаполис со всех направлений, и нам придется признать, что возникли скопления людей и застройки, в которых трудно жить и которыми трудно управлять. При этом сгусток энергии, каким является всякий мегаполис, богатство выбора занятий, мест учебы и работы, досуга и, отчасти, мест проживания, анонимность, т.е. бегство от ситуации, в которой все знали всех хотя бы в лицо, — все это делает мегаполис местом вне конкуренции для тысяч и тысяч новых мигрантов.

черте крупнейшего города и за его пределами, сегодняшний мегаполис получил шанс хотя бы частичной реконструкции изнутри, и кое-где этим шансом сумели воспользоваться.

Тем резче контраст с новым явлением, каким был ознаменован финал XX в. Процесс быстрой урбанизации в развивающихся странах, вызванный экономическим кризисом традиционной деревни, породил своего рода сверхгорода. Никто не знает, как осмыслить эти скопления людей, где до трети жителей перебиваются случайными занятиями, и что с ними делать¹.

В более сбалансированных ситуациях мегаполисов Европы и Северной Америки уже довольно давно начало складываться новое явление — *агломерации*. В России вокруг этого понятия накопилось немало недоразумений². Агломерацию смешивают с созвездием вполне самостоятельных городов, расположенных близко один к другому, или с простым включением самостоятельных поселений в тело города-ядра, что было характерно для середины XX в.

В действительности говорить об агломерации можно только в том случае, когда *один или несколько городов-ядер образуют вместе с поселениями и районами сложную систему договорных отношений*. Такая система не лишает ни одно из муниципальных образований самостоятельности в решении местных вопросов, но позволяет осуществлять совместные исследования, разработку совместных стратегий развития и осуществление совместных проектов. В ряде случаев кооперация такого рода приводит к тому, что наряду с муниципальными властями возникают единый орган представительной власти и некоторые структуры кооперативной администрации, в англосаксонской традиции такие виды агломерации именуют столичными округами³.

¹ Один лишь район Йоханнесбурга (ЮАР), Соуэто, — это около 5 млн человек, Мехико — до 20 млн, Каир, в котором насчитывают до 27 млн жителей, Мумбай (Бомбей) или Калькутта — это скопления разнохарактерных районов и целых городов, старых и новых, роскошных, пристойных и трущобных, и называть такое скопление словом "город" можно исключительно условно.

² Эти ошибки вполне объяснимы — слово было импортировано достаточно давно, когда объективный анализ зарубежного опыта был под идеологическим запретом и знание об этом опыте неоткуда было взять.

³ Самым старым из таких округов является Большой Торонто в Канаде (с 1934 г.), наиболее успешным — Ванкувер, тоже в Канаде.

В последнее время к новым системам объединения городов без утраты ими самостоятельного статуса можно причислить некоторые еврорегионы (например, Базельский регион). К ним резонно отнести также районы внутри стран, охватывающие целиком или частично автономные административные регионы (Рурский район Франции, создание которого при участии федеральной власти Германии облегчило трансформацию прежних шахтерских городов и реабилитацию целостного ландшафта, или французская провинция Прованс, существенное отставание которой удалось преодолеть в результате реализации особой национальной программы).

Формирование агломераций и районов развития — весьма перспективный путь и для ряда урбанизированных узлов в России. Однако выращивание кооперации между муниципальными образованиями путем достижения консенсуса, без ущемления прав и самоидентификации ни одного из них — это долгий и сложный процесс. Он нуждается в пошаговом продвижении, требует тщательного исследования реального положения дел с участием независимых экспертов и серьезной подготовки квалифицированного публичного обсуждения всеми заинтересованными сторонами.

ЛЕКЦИЯ 6

ГОРОД И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

Национальные проекты и городское развитие (на эмпирическом материале избранных городов). Технологии аккумуляции средств и движения финансовых потоков, содержательный аудит и реконструкция форм управления ими на местах. Проект "Доступное и удобное жилье — гражданам России". Увеличение объемов жилищного строительства и ипотечного кредитования. Поддержка молодых семей. Исполнение государственных обязательств по предоставлению жилья ветеранам войн и вооруженных конфликтов, чернобыльцам, инвалидам, другим категориям граждан. Зарубежный опыт в сфере жилищного строительства.

В наше время языковой расхлябанности слова и смыслы ведут самостоятельное существование. Проектом теперь именуют все, что угодно: съемку сериала, выставку фотографий, раскрутку очередной поп-звездочки. Вот и с национальными проектами произошло нечто подобное. Программы делаются для того, чтобы объяснить, *что* надо делать. Проект отвечает на вопрос, *как* это осуществить, *план* — когда, какими силами, за какие деньги осуществить проекты в их конкретности. Но что делать, слова сказаны, вошли в оборот, придется ими пользоваться, но все же резонно иметь в виду, что пока еще речь идет не более чем о набросках программ.

Невозможно переоценить важность того факта, что, несмотря на застарелое сопротивление МЭРТ и Минфина, под прямым нажимом президента Путина поставлены задачи национального масштаба, а затем для оперативного управления решением этих задач была сформирована штабная по существу структура вице-преьера Дмитрия Медведева.

Наброски программ сохраняют традиционный отраслевой характер: образование само по себе, медицина (говорить об охране здоровья в широком смысле здесь не представляется возможным) — отдельно, доступное жилище — обособленно, АПК — отдельно. При более внимательном прочтении обнаружива-

ется, что за вполне внятным обозначением целей сразу же следует россыпь мероприятий, каждое из которых можно развернуть на пять проектных способов. И это притом, что по поводу выбора любого из предусмотренных программами действий у трех экспертов девять разных мнений, вплоть до глубокого сомнения в эффективности единичной меры в отрыве от комплекса прочих необходимых мер, в очерк программ не включенных.

Главное затруднение в том, что реализацию новых программ должны осуществлять наличные институты управления, которые, мягко говоря, к этому подготовлены в очень малой степени, причем осуществлять их они должны в рамках обычной схемы региональных конструкций власти и муниципального управления в стадии перехода из прежнего состояния в новое.

Все национальные проекты напрямую обращены на человека, на повышение его защищенности, и это, разумеется, превосходно. Беда в том, что люди живут не в программах и даже не в проектах, а в городах разного калибра и в сельских поселениях очень разной масти, что эти города и села находятся в регионах столь разных, в политических режимах столь непохожих, что двух одинаковых проектов реализации одной программы быть не может. Вернее, такие проекты, конечно, могут быть начертаны, и даже как проекты типовые (есть все основания ожидать, что нечто такое будет предпринято), но быть эффективными при этом они решительно не в состоянии. Одно утешение все же есть. В отличие от типовой пятиэтажки, где проект обладал полнотой детализации всех ее злосчастных элементов и поэтому мог быть воплощен на любой широте и долготе почти в точности, даже типовой план мероприятий по реализации очерка программы обрстет таким множеством специфических прочтений в реальности регионов и городов, что кое-где нечто полезное, несомненно, случится.

В простой рядоположности сжатых материалов, относящихся к различным национальным проектам, есть то несомненное достоинство, что она буквально взывает к тому, чтобы наконец федеральная исполнительная власть уяснила ключевое значение отсутствующего сегодня звена стратегического планирования. Единственным инструментом реального согласования программ и достижения искомого синергетического

эффекта проектов их воплощения является программа пространственного развития страны, — программа, которой нет, которую лишь в очерковом виде представило Министерство регионального развития и о которой никто не имеет внятного представления.

Есть печальный парадокс в том, что разработка таких программ началась в России еще в 1915 г. под руководством В.И. Вернадского в рамках Комиссии по естественным производительным силам, продолжалась в программе ГОЭЛРО, развивалась в деятельности СОПС — Совета по производительным силам. Она хотя бы отчасти была продвинута в годы первых пятилеток, затем утрачивала энергетику по мере того, как единое народно-хозяйственное планирование было растащено по отраслям и ведомствам, а затем... флаг, выпавший из наших рук, был подхвачен в Европе и США, в Израиле и Малайзии, в Японии и Египте. Теперь там, и в Европейском Союзе в особенности, территориальное планирование, оперирующее отнюдь не административными единицами, а макрорегионами в полноте их экономического и социального бытия, стало основанием для вполне самостоятельных действий и государственных ведомств, и муниципалитетов, и бизнеса, что особенно существенно.

Пора понять, что это не каприз яйцеголовых, а стратегия, оправдавшая себя достаточно долго и масштабно, позволяя выжимать из затрат максимальную отдачу.

Казалось бы, очевидно, что доступное жилье нужно вообще, но в особенности оно нужно там, где есть шансы роста, шансы концентрации трудоспособного населения, что там же, в точках роста, нужно всемерное усиление университета, что именно там нужен современный медицинский центр и именно в сфере прямого влияния этих точек роста, естественным образом совпадающих с некоторыми городами, есть смысл вкладывать силы и средства в развитие сельского хозяйства. Казалось бы, ясно, что в условиях демографического сжатия страны, предотвратить которое на ближайшие 20 лет возможности нет, именно максимальная концентрация всех усилий (а значит, и всех программ) на ограниченном количестве узлов позволит создать условия для возможного дальнейшего роста, что сам этот рост зависит от сосредоточения усилий. Тем не менее пока еще это понимание не пронизывает собой национальные проекты, которым грозит опасность размазывания по российским про-

сторам слою столь тонким, что совокупный эффект может обмануть ожидания с весьма неприятными социальными последствиями.

Сказанное не означает, разумеется, отказа от поддержки периферий относительно точек роста. Это лишь значит, что сами программы должны быть разделены на программы именно поддержки и на программы развития в собственном смысле слова. Только после этого есть смысл развернуть программу в конкретные проекты в конкретных местах, определив для их реализации новые организационные механизмы.

ПРОЕКТ "ДОСТУПНОЕ И УДОБНОЕ ЖИЛЬЕ — ГРАЖДАНМ РОССИИ"

Основные программные положения проекта:

1. Увеличение объемов жилищного строительства.
2. Увеличение объемов ипотечного кредитования.
3. Формирование нормативной базы, необходимой для выпуска ипотечных ценных бумаг.
4. Увеличение уставного капитала Агентства по ипотечному и жилищному кредитованию.
5. Снижение среднего времени нахождения в очереди на улучшение жилищных условий.
6. Поддержка молодых семей.
7. Исполнение государственных обязательств по предоставлению жилья ветеранам войн и вооруженных конфликтов, чернобыльцам, инвалидам и другим категориям граждан.

Увеличение объемов жилищного строительства¹ и ипотечного кредитования². Главный механизм реализации проекта — феде-

¹ Президент РФ В. Путин: "Наша задача — к 2007 году обеспечить значительный рост объемов жилищного строительства по отношению к уровню 2004 года не менее чем на одну треть" (выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного Совета 5 сентября 2005 г.).

² Президент РФ В. Путин: "В последнее время много говорится об ипотеке. Однако на практике делается еще явно недостаточно. Прошу завершить формирование нормативной базы, необходимой для выпуска ипотеч-

ральная целевая программа "Жилище". Ее особенностью является сбалансированность с точки зрения федеральной поддержки и стимулирования не только спроса, но и предложения на рынке жилья. Решение базовых задач будет обеспечено путем реализации комплекса нормативно-правовых, организационных и финансовых мероприятий, предусмотренных по четырем основным направлениям. И первое из них — развитие жилищного строительства.

Чтобы обеспечить людей недорогим жильем, нужно больше строить. Однако до сих пор темпы роста строительства сдерживал такой фактор, как отсутствие коммунальной инфраструктуры на предоставляемых земельных участках. В начале ноября 2005 г. Росстрой объявил о проведении конкурсного отбора земельных участков для выполнения проекта по доступному жилью. В течение ноября субъектам Российской Федерации предложено подготовить и представить в агентство данные о земельных участках, планируемых к застройке в 2006—2010 гг. и не обеспеченных собственным финансированием строительства коммунальной инфраструктуры. Это связано с тем, что земельно-инфраструктурный фактор — один из тех, которые мешают увеличению объемов строительства жилья¹.

Новый Градостроительный кодекс обязал городские власти предоставлять под застройку участки со всей необходимой инфраструктурой. Эта норма вступила в действие с 1 октября 2005 г.

ных ценных бумаг. Поручаю Правительству Российской Федерации разработать механизм субсидирования ипотечных кредитов, а также значительно, значительно увеличить уставный капитал Агентства по ипотечному и жилищному кредитованию, предоставив ему серьезные государственные гарантии" (выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного Совета 5 сентября 2005 г.).

"...Жилищное кредитование должно стать долгосрочным и доступным для граждан" (из Послания Федеральному Собранию 26 мая 2004 г.).

¹ Выделить земельный участок мало, так как построенные здания станут жилым микрорайоном, только если к ним проведены свет, тепло, вода, построены дороги и т.п. Вкладывать средства в строительство инженерных сетей и инфраструктуры муниципалитеты вынуждают, как правило, самих строителей. В результате получается и долго, и дорого. Страдает бизнес, а еще больше — будущие жильцы, покупающие метры по цене, включающей все эти дополнительные расходы.

и должна помочь развернуть массовое строительство. Но на такую подготовку в местных бюджетах очень часто просто не хватает денег.

Правительство пообещало регионам вполне конкретную финансовую помощь. Механизм ее получения следующий: за счет средств федерального бюджета будут осуществляться государственные гарантии на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой и субсидирование процентов по банковским кредитам, т.е. на все необходимые работы организация будет изыскивать средства самостоятельно — брать кредит. Государство же поможет его вернуть.

В рамках программы “Жилье” осуществляется предоставление за счет средств федерального бюджета государственной гарантии на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой и субсидирование процентов по банковским кредитам. В качестве дополнительного обеспечения кредитов могут быть использованы гарантии субъектов Российской Федерации, муниципалитетов, залог прав заемщиков на земельный участок с коммунальной инфраструктурой, другие активы заемщиков. При этом предполагается, что общий объем бюджетной гарантии по кредитам не может быть более 70% от основной суммы. Поскольку кредиты на подготовку земельных участков могут быть обеспечены возвратом средств от продажи земельных участков с коммунальной инфраструктурой, или жилья, построенного в последующие периоды, то кредиты должны предоставляться на срок не менее 2—5 лет. При этом государственная гарантия должна быть предусмотрена в необходимом объеме на весь срок кредитования. Субсидирование процентов по займу будет производиться в размере 50% на весь срок выплаты. Данная мера федеральной поддержки будет реализована на условиях софинансирования со стороны региональных или местных бюджетов на паритетной основе¹.

¹ В качестве дополнительного обеспечения кредитов могут быть использованы гарантии региональных бюджетов. Можно также задействовать такие механизмы, как залог прав заемщиков на земельные участки или других принадлежащих им активов. При этом кредиты должны предоставляться на срок не менее 2—5 лет, поскольку их погашение обеспечивается возвратом средств от продажи либо уже готовых к застройке участков, либо построенного жилья.

Реализация подпрограммы даст возможность обеспечить дополнительный ввод жилья: в 2007 г. — на 7,8 млн кв. м, в 2008 г. — на 11,5 млн, в 2009 г. — на 13,5 млн, а в 2010 г. — на 18,4 млн кв. м.

Рынок ипотечного кредитования в России только начал развиваться, его объем лишь около 1 млрд долл., и роль государства сегодня исключительно важна, особенно в регионах, ведь именно Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (далее — АИЖК) активно рефинансирует кредиты региональных банков, что позволяет им расширять объемы кредитования даже в условиях ограниченного доступа к долгосрочным финансовым ресурсам.

Наиболее важными задачами в реализации части проекта “Доступное и удобное жилье — гражданам России” по увеличению объемов ипотечного кредитования являются *разработка и принятие нормативно-правовых документов* в части регулирования рынка ипотечных ценных бумаг, привлечение средств пенсионных и страховых компаний на рынок ипотечных ценных бумаг, страхование ипотечных кредитов, создание бюро кредитных историй и жилищно-накопительных кооперативов, совершенствование системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, защиты прав добросовестного приобретателя жилой недвижимости.

АИЖК было создано 5 сентября 1997 г. в форме открытого акционерного общества со 100%-м государственным капиталом¹. В июне 2005 г. Правительство РФ одобрило Концепцию развития унифицированной системы рефинансирования ипотеки, по которой до 2010 г. на гарантии ОАО “АИЖК” будет израсходовано

¹ Условия стандартного кредита агентства по состоянию на ноябрь 2005 г.: процентная ставка (фиксированная) — 14% годовых в рублях. Срок предоставления кредита — от 1 года до 27 лет. Первоначальный взнос (*max*) — 70% стоимости жилья. Первоначальный взнос (*min*) — 30% стоимости жилья. Ежемесячный платеж — до 50% совокупного дохода заемщика. В настоящее время единая система рефинансирования ипотечного жилищного кредитования (ЕСР ИЖК) действует в 87 субъектах. На территории шести субъектов (Иркутская, Смоленская, Ивановская, Тульская, Мурманская, Сахалинская области) ЕСР ИЖК действует через систему сервисного агента. ОАО “АИЖК” установлены договорные отношения с 18 страховыми компаниями.

но 152 млрд руб.¹ *Увеличение уставного капитала агентства* позволит постепенно снижать ставку по ипотечным кредитам: с текущих 14% годовых до 12 в 2006 г. и до 8% к 2010 г.

Само агентство для увеличения своего уставного капитала планирует провести дополнительное размещение обыкновенных именных бездокументарных акций, а также начать размещение в декабре 2005 г. 5-го и 6-го выпусков облигаций на общую сумму 4,7 млрд руб., обеспеченных государственными гарантиями по погашению номинальной стоимости.

Предусмотрены меры по оказанию бюджетной поддержки унифицированной системе рефинансирования ипотечных жилищных кредитов через содействие АИЖК, что позволит привлечь долгосрочные ресурсы и увеличить объемы долгосрочных ипотечных жилищных кредитов населению. Расходы федерального бюджета на 2006—2007 гг. должны быть направлены на предоставление дополнительных государственных гарантий по заимствованиям агентства в размере 30 млрд руб. и увеличению уставного капитала ИЖК на 8,2 млрд руб.²

По новой государственной программе при получении молодыми семьями ипотечного кредита государство заплатит за них первый взнос из расчета 40% стоимости стандартного жилья, а ставка по кредиту составит всего 8% годовых. Для всех остальных граждан власти также готовы снизить процентную ставку по ипотечным кредитам до 8% вместо нынешних 14%. Но нельзя забывать, что льготное кредитование тесно связано с увеличением темпов строительства жилья, в противном случае будет очередной рост цен на жилье.

Закон “Об ипотечных ценных бумагах”, разрешающий банкам привлечение средств за счет выпуска ипотечных облигаций,

¹ По словам генерального директора агентства А. Семеняки, “такой объем средств обеспечивает улучшение жилищных условий для 3,3 млн семей в стране. Объем рынка ипотечных кредитов благодаря государственным гарантиям вырастет с нынешних 40 млрд до 1 трлн руб.”

² Предполагается, что за 2006—2007 гг. 446 тыс. семей воспользуются ипотечными кредитами для улучшения жилищных условий, а за 2006—2010 гг. — более 1,4 млн семей. В 2007 г. объем выданных кредитов составит 151 млрд руб., что в 7,1 раза больше по сравнению с 2004 г., а в 2010 г. — 415 млрд руб. (из выступления С. Круглика, руководителя Федерального агентства по строительству и ЖКХ на расширенном заседании коллегии Министерства регионального развития РФ. Москва, 12.10.2005).

был принят в ноябре 2003 г. Однако практика показала, что для эффективной работы Закона требуется принять 15 подзаконных актов и внести ряд поправок в сам Закон.

Реализация национального проекта “Доступное и удобное жилье...” предполагает и *снижение среднего времени стояния в очереди* на улучшение жилищных условий и на получение социального жилья с 20 лет в 2004 г. до 7 лет в 2010 г.

Основные направления работы, которые позволят снизить срок ожидания гражданами получения жилья: увеличение объемов строительства, решение жилищной проблемы части очередников путем предоставления социальных ипотечных кредитов и законодательное установление оснований и процедуры получения социального жилья. Согласно планам правительства объем вводимого в эксплуатацию жилья к 2007 г. должен составить 56,3 млн кв. м, а к концу реализации проекта, к 2010 г., — 80 млн кв. м. Количество граждан, имеющих возможность взять ипотечный кредит, должно возрасти в 30 раз. Таким образом, доля граждан России, для которых жилье перестанет быть недоступным, к 2010 г. должна составить 15—20%.

Применительно к предоставлению жилья из социального фонда по очередям наиболее важной стороной вопроса является законодательное установление категорий граждан, могущих рассчитывать на жилье из социального фонда. Во вступившем в действие 1 марта 2005 г. Жилищном кодексе гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, могут быть признаны малоимущие граждане, жилищные условия которых не соответствуют региональным нормам. В то же время статус малоимущих граждан фактически не определен¹.

В Закон должна быть введена норма, устанавливающая, что основанием для признания граждан малоимущими служит отсутствие дохода, достаточного для приобретения жилого помещения

¹ “Малоимущими гражданами в целях настоящего Кодекса являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению”.

(либо погашения кредита для его приобретения) по нормам предоставления, сложившимся в данном муниципальном образовании, исходя из средней рыночной стоимости на данной территории. При этом в сумму дохода не включается прожиточный минимум и подлежащее налогообложению имущество, находящееся в собственности граждан.

Одним из путей пополнения фонда социального жилья является реализуемая в ряде регионов практика предоставления городом площадей под застройку на условиях передачи застройщиком части жилых помещений (по установленной квоте) городу. Иногда квота не установлена законом, а оговаривается при заключении договора с фирмой-строителем. Другим примером решения жилищной проблемы стала передача ведомственных служебных жилых помещений муниципалитетам с возможностью последующей приватизации площадей жильцами.

Поддержка молодых семей¹. Подпрограмма “Обеспечение жильем молодых семей, молодых специалистов на селе” (2006—2010 гг.) предполагает формирование системы оказания бюджетной поддержки определенным категориям граждан при приобретении жилья, в том числе на оплату первого взноса при получении ипотечного кредита на приобретение или строительство индивидуального жилья.

Председатель Совета Федерации С. Миронов выразил мнение о том, что кредит на приобретение жилья должен предоставляться молодым семьям, возраст супругов в которых не превышает 30 лет, признанным в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, без первого взноса, а в дальнейшем государству следует погашать часть кредита после рождения каждого ребенка. *“Родили первого ребенка, получаете погашение кредита на 25%, после рождения второго надо снять 50%, а уж после рождения третьего вообще все простить”*, — по-

¹ Президент РФ В. Путин: “Особый вопрос — значительное увеличение расходов федерального бюджета на поддержку молодых семей. Надо помочь решению жилищной проблемы молодых специалистов на селе. Рассчитываю здесь на заинтересованное участие региональных и местных властей. Практика, положительная практика такой работы имеется” (выступление перед Правительством, Государственным Советом и руководством Думы, 5 сентября 2005 г.).

иснил Миронов, мотивируя свою позицию критической демографической статистикой по России¹. Именно такая схема апробируется в Москве².

Исполнение государственных обязательств по предоставлению жилья ветеранам войн и вооруженных конфликтов, чернобыльцам, инвалидам, другим категориям граждан³. Согласно Жилищному кодексу РФ, вступившему в силу 1 марта 2005 г., ветераны и инвалиды имеют право на жилье по договору социального найма. Эти категории граждан определены федеральными законами как имеющие право на социальную защиту (ФЗ “О ветеранах” и “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”), и средства на обеспечение их жильем заложены в федеральном бюджете.

К началу апреля 2005 г. 20,9 млн россиян имели статус ветеранов. Ситуация с предоставлением им жилья зависит от региона. Например, в Тульской области в январе 2005 г. в очереди на квартиры стояли 1206 ветеранов, из них 600 человек — жители Тулы. В Нижегородской области на 1 января 2005 г. в очереди на получение жилья стояли 3,5 тыс. ветеранов ВОВ и тружеников тыла. В 2004 г. новые квартиры получили 26 ветеранов. Очереди ветеранов на получение жилья убывают за счет того, что люди умирают. Власти многих регионов полностью или частично решили проблему обеспечения жильем ветеранов к 60-летию победы в Великой Отечественной войне.

¹ Встреча со студентами Дальневосточного университета путей сообщения. Хабаровск, 28.09.2005.

² Участники программы “Молодой семье — доступное жилье” (реализуется с 2003 г.) получают квартиру с рассрочкой платежа сроком до 5 лет. При этом в рамках программы предусматриваются льготы в виде списания части задолженности. При рождении первого ребенка списывается задолженность по оплате 10 кв. м общей жилой площади, второго ребенка — 14 кв. м, третьего ребенка и последующих — 18 кв. м общей жилой площади (по материалам сайта “Личные деньги” от 30.10.2005).

³ Президент РФ В. Путин: “В гораздо больших объемах должны исполняться государственные обязательства по предоставлению жилья ветеранам войн и вооруженных конфликтов, чернобыльцам, инвалидам, другим категориям граждан” (выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного Совета 5 сентября 2005 г.).

Субъекты Федерации принимают законы на региональном уровне, позволяющие решить проблему обеспечения жильем и других льготных категорий граждан.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА¹

В каждой из индустриальных стран мира обеспечение граждан жильем является одной из приоритетных задач. Основной инструмент решения этой задачи — ипотечное кредитование.

Главными источниками ссудного капитала для жилищного строительства в США являются частные финансовые учреждения, коммерческие и ипотечные банки, кредитные и ссудосберегательные кассы, пенсионные и стабилизационные фонды и т.п. Доля государства была ограничена социальными программами и не превышала в те годы 16% объема финансирования. В 1990—1995 гг. доля федеральных средств на предоставление ссуд по социальным программам составляла 5,5—6,5 млрд долл. в год. В течение 20 лет (с 1969 по 1989) в США было построено около 17 млн квартир (0,8—0,9 квартиры в год).

В США важным шагом на пути формирования институциональных основ современной системы ипотечного кредитования стало создание в 1934 г. Федеральной жилищной администрации (*Federal Housing Administration — FHA*). *FHA* стала первой страховой компанией, учрежденной государством, страхующей кредитные риски по ипотечным жилищным кредитам. Ее основная задача — содействие малообеспеченным семьям в улучшении жилищных условий (тем, кто не в состоянии выполнить требование внесения первоначального платежа по обычным кредитам). Параллельно решаются задачи улучшения жилищных стандартов, а также создания системы взаимного страхования ипотечных кредитов. Ипотечные кредиты *FHA* ежегодно позволяют сделать первый шаг на пути к домовладению 165—275 тыс. семей и одиноких граждан из числа тех, кто не имеет возможности приобрести жилье другим путем. Из 850 тыс. ипотечных кредитов, которые в среднем *FHA* страхует каждый год, 550 тыс. идут на покупку жилья теми людьми, которые, по оценкам экспертов, не

¹ По материалам сайта www.ipoteka-miel.ru.

смогли бы получить кредит без такой страховки; более 20% заемщиков *FHA* — представители национальных меньшинств;

Главными мерами улучшения жилищного вопроса в США стали индустриализация строительства и научно-информационное сопровождение программы, система финансовых льгот, снятие ограничений в использовании строительных материалов, конструкций, проектных решений, ипотека, кредиты и др.

Еще в 1969 г. в очень сжатые сроки (6 месяцев) была разработана программа, основанная на следующих положениях: конкурс на конструктивные системы жилых домов и последующий отбор 22 систем из принятых на конкурс 600 от более чем 5 тыс. фирм, разработка и прием на муниципальном и федеральном уровнях постановлений и законов, предусматривающих финансовые льготы, предназначенные для организаций, проектирующих здания на основе отобранных на конкурсе систем, а также изготавливающих конструкции и материалы для них. Льготы выделялись и за предоставление земельных участков для строительства соответствующих домов, снижение налогов и тарифов при оплате коммунальных и эксплуатационных расходов жителям, поселившимся в этих домах.

Реализация указанных положений позволила снизить стоимость материалов, конструкций, проектных решений в 2 раза. Основным фактором снижения стоимости послужили индустриализация, постановка “на поток” изготовления конструктивных элементов жилищной системы, принятой на основании конкурса, их большой объем и как следствие резкое повышение производительности труда и снижение себестоимости. Частные банки, фонды, финансовые организации не снижали и не предоставляли льгот ни на ссуды, ни по ипотеке, потому что в этом не было необходимости: финансовая ссудная и ипотечная составляющие не были главными в этой системе. Они были рядовым инструментом.

В США ставка по ипотечному кредиту сегодня составляет 5—7% годовых. И это учитывая, что года два назад она вообще не превышала символических 3%. Схему ипотечного жилищного кредитования, принятую в США, специалисты называют классической. Согласно ей человек приобретает готовое жилье, оплачивая при этом, как правило, лишь незначительную часть его стоимости наличными. Оставшуюся сумму он выплачивает ежемесячно в течение 15—30 лет с помощью кредита, взятого им

в специализированном ипотечном банке. Простота американской модели лишь кажущаяся. Классическая ипотека сопровождается системой сложных экономических, финансовых и правовых механизмов, в которых задействованы не только ипотечные банки, но и вторичный рынок жилищных займов. При оформлении ипотечных отношений в США всегда создаются два документа: первый — деловое обязательство, в котором фиксируются все детали кредита: учетная процентная ставка, порядок внесения платежей и прочее; второй — ипотечный договор: в нем указываются права и обязанности сторон, т.е. условия залога недвижимости. Два документа при оформлении ипотеки нужны для того, чтобы обеспечить потенциальную возможность продажи займов.

В Европе, пока еще не обладающей объемным и эффективным рынком ипотечных ценных бумаг, основным источником средств для выдачи ипотечных кредитов служат различного рода депозиты, включая специализированные жилищные накопительные системы и ипотечные облигации.

В **Великобритании** в 40-х гг. число бесквартирных семей составляло более 1 млн, а главным фактором решения этого вопроса была индустриализация строительства. В 60-х гг. в этой стране уже был рынок свободного жилья в количестве 1,5 млн квартир, готовых к продаже и аренде.

В **Испании** ставка по ипотечному кредиту составляет 4% и недвижимость пользуется ажиотажным спросом.

В **Аргентине** эффективная система ипотечного кредитования была создана при помощи и участии Всемирного банка (в рамках программ поддержки развивающихся рынков). Правительство Аргентины создало гарантийный Фонд для облигаций (долговых обязательств), выпускаемых банками — участниками проекта. Мировой банк для создания фонда предоставил заем на сумму 500 млн долл. США сроком на 15 лет. Фонд выдает гарантии по ценным бумагам (паям участия в пулах ипотечных кредитов ипотечных банков), эмитируемым субъектами ипотечного рынка. Плата за гарантию — 5% суммы кредита. Сертификаты паев имеют единый стандарт и номинированы к валюте кредита Всемирного банка.

В странах с развитыми системами ипотечного кредитования государство оказывало кредитным институтам и гражданам-заемщикам огромную помощь, особенно в период формиро-

вания систем. Основной формой государственной поддержки ипотечных кредиторов является государственная финансовая помощь гражданам при приобретении жилья, в том числе с привлечением ипотечных кредитов. Наиболее отрегулированной представляется система социальной поддержки заемщиков в **Германии**. Вкладчики стройсберкасс получают ежегодные премии от государства за свои сбережения (до 10% к накопленной сумме).

После получения жилищного кредита государство использует прямые денежные дотации при погашении процентов, например погашение части кредита при рождении в семье заемщика ребенка, и не прямые — налоговые льготы заемщику в зависимости от его имущественного состояния, состава семьи и т.п.

В **Израиле** заемщику при получении кредита компенсируется часть стоимости приобретаемого жилья, а также действует программа, по которой переселяющихся на север страны ждут 13%-ная скидка на подоходный налог, солидные скидки на земельный налог и безвозмездные денежные “подарки”.

В **Испании** муниципалитеты принимают программы субсидирования малоимущих заемщиков.

В **Болгарии** с целью развития жилищной сферы покупателям жилья разрешено не декларировать источники получения доходов для целей налогообложения.

Огромное внимание уделяется помощи в приобретении жилья малообеспеченными гражданами: молодым семьям, пенсионерам, инвалидам.

Во **Франции** государство оказывает помощь в строительстве жилья (причем она может быть в форме как субсидий, так и долгосрочных низкопроцентных займов) предназначенного для населения с низким уровнем доходов: многодетных или молодых семей, пенсионеров.

В **Японии** для молодых семей, пенсионеров, малоимущих граждан на муниципальном уровне разработана программа: существуют специальные дома, где им предоставляется жилье со сниженной платой за коммунальные услуги.

В 2000 г. в **Израиле** был принят Закон о ветеранах Второй мировой войны, по которому ветераны получили право на социальное жилье. Ветеран войны имеет право на добавку в размере 10% той помощи, которую он получает на съем квартиры. Министр абсорбции и министр строительства уполномочены мини-

стром финансов предоставлять ветеранам войны социальное жилье в приоритетном порядке.

В 1944 г. Конгрессом США была создана Администрация по делам ветеранов (*Veterans Administrations — VA*), уполномоченная гарантировать ипотечные кредиты, выданные отдельным категориям ветеранов войны и отвечающие требованиям, установленным администрацией. Первоначально VA выдавала гарантии на 50% выданного кредита или 2 тыс. долл. Сегодня эта сумма увеличена до 46 тыс. долл.

В рамках Концепции развития жилищного строительства в Республике Казахстан до 2010 г. предложена к реализации схема государственной поддержки, предусматривающая предоставление государственной финансовой помощи молодым семьям, получившим ипотечные кредиты на покупку доступного жилья, при рождении каждого ребенка. При стандартных условиях ипотечного кредитования покупки жилья семья произведет погашение процентов исходя из 10% годовых, на сумму, равную задолженности по кредиту, т.е. стоимость 1 кв. м жилья в конечном счете составит около 630 долл. США.

ЛЕКЦИЯ 7

СТРУКТУРА ГОРОДСКОГО СООБЩЕСТВА

Городское сообщество. Город как мозаичная структура различных социокультурных групп. Инструментарий изучения социальной структуры города. Новейшие тенденции изменения социальной структуры городов.

Несмотря на наличие на карте России большого количества городов, ни одного города в полном смысле этого слова в нашей стране пока не возникло. Действительно, еще в советские времена я имел дерзость утверждать, что города у нас не было и нет. Когда я говорю, что любой российский город не является таковым по западным критериям, что наши города ничего общего не имеют с западноевропейскими, то имею в виду не внешнее сходство. С этим как раз все в порядке. Есть дорожные знаки, фиксирующие въезд в город. Городские власти обозначают свое наличие соответствующими вывесками при входе в присутственные места. Есть некоторое множество жилых и иных зданий, так или иначе замощенных улиц и пр. Здесь мы идем в русле общемировых тенденций, за малым исключением — весь мир в начале 1970-х гг. перестал строить многоэтажные дома, а мы как раз пошли по этому пути.

Однако не это главное. Города нет, пока нет городского сообщества, совокупной воли горожан, которая на самом деле реально влияет на все стороны городской жизни. Городское сообщество должно определять, как выглядит город, что с ним происходит и чем он живет. Этого у нас никогда не было и нет. В средневековую эпоху русские города были не чем иным, как ремесленными слободами, зависимыми либо от боярина, либо от великого князя. Коммунальных революций, в результате ко-

торых западноевропейские города завоевали независимость и стали выбирать городские органы самоуправления, российская история не знала (прозападные Новгород и Псков не в счет). Управленческие процессы у нас никогда не исходили от городского сообщества. По понятным причинам этого не могло быть в советское время, но почти ничего не изменилось и сегодня. Те, кто мог создавать экспертный слой, выступать инициатором в решении проблем города, пока что разобщены и не собираются вместе, не вырабатывают общей позиции. Понятие “общее” нам пока не дано.

Возникает вопрос: как сделать, например, такую индустриальную слободу, как *Тольятти*, городом? Изменить ситуацию можно, но это очень долгий, утомительный процесс. На самом деле на 90% все зависит от команды. Так, например, в течение нескольких лет я и мои коллеги из Центра стратегических исследований ПФО в рамках программы “Культурная столица Поволжья” работали в *Чебоксарах*. Помимо того что там проходили выставки, концерты — вполне милые вещи, — мы провели целую серию проблемных семинаров, на которых начала формироваться некая атмосфера сопонимания между здоровой частью городской администрации, бизнес-сообществом, интеллигенцией и экспертным слоем. Мы далеки от того, чтобы утверждать, что в *Чебоксарах* сложилось городское сообщество, процесс только начался. На семинарах шло обсуждение конкретных городских проблем не “кухонным” образом, а конструктивно. В результате именно таких обсуждений общих проблем создается контактная зона между разрозненными экспертами, что очень важно. На этой основе в дальнейшем и должна формироваться городская среда.

В *Ижевске* участники проблемных семинаров выработали список ключевых тем для города и раздали их по институтам для разработки. К концу семестра в вузах *Ижевска* впервые в нашей отечественной истории были подготовлены курсовые работы по конкретным проблемам города. Это возникло не просто так, темы появились в результате обсуждений в экспертных группах: город их почувствовал, осознал, и в этом главная цель. Однако этому предшествовала большая работа. Чтобы такое стало возможно, нужно было встречаться с руководством вузов, читать там публичные лекции, работать “глаза в глаза”. Это все требует энергоемкой работы. Закон Ньютона никто не

отменял: тело без приложения внешней силы, как известно, не двигается. В этом есть свои плюсы — человек извне, к которому вырабатывается доверие, является своеобразным кристалликом, вокруг которого начинается формирование городского сообщества.

С другой стороны, например, в *Тольятти* подобные процессы пока не наблюдаются — взаимодействие между городской администрацией, бизнес-сообществом, экспертными группами, интеллигенцией не налажено. Однако позитивные изменения все же есть, начинается если не гражданская, то во всяком случае потребительская активность. Есть замечательный клуб “O-LE” — очень демократичное место. Процессы формирования городской среды начинаются именно с этого, здесь формируется культура поведения. Кроме того, в *Тольятти* есть живые места — *Тольяттинская академия управления*, *молодой университет (ТГУ)*.

В *Тольятти* — городе, состоящем из трех не похожих друг на друга, разрозненных городских районов, возможны как минимум две стратегии формирования городской среды. Одна из них — сразу собирать из трех районов единое целое. И в *Тольятти* не так давно обсуждался проект “Ставрополя-на-Волге” — некоего бизнес-центра, который должен быть на намывных землях, на месте затопленного старого Ставрополя и объединить все три района. Но, к сожалению, это не настоящая проектная программа. Идея скорее из разряда пожеланий, авторы не перевели свои пожелания в более-менее ясную форму реалистических бизнес-проектов, увязанных в цепь, должна быть общая система управления этими бизнес-проектами, из чего вырастает специальная дирекция развития проекта.

Есть и другая стратегия, которая заключается в том, чтобы предельно индивидуально выстраивать стратегии каждого района. Тогда каждый район начнет развиваться самостоятельно, а затем уже нащупать какие-то общие векторы для всех трех районов и таким образом выработать общую стратегию развития. Я рассматривал бы *Тольятти* как *агломерацию*, состоящую из автономных городских образований. Такой подход может дать большие возможности, потому что каждое образование меньше по объему и соответственно у них больше шансов прийти к конструктивному диалогу.

Интересно, что серьезные просчеты в развитии городов и в форме работы с городским сообществом допускаются и на За-

паде. В книге Джейн Джекобс “Средневековые притаилось за углом” содержится очень точный анализ того, что происходило с одним из лучших городов мира — *Торонто*. При смене очень рационального социал-демократического городского правительства на неоконсервативное в городском управлении стал утверждаться тотальный идиотизм. Власти решили: не надо тратить средства на дополнительные вечерние уроки для тех, кто хочет чему-то научиться, пусть платят сами — число учащихся снизилось в 8 раз. Не надо давать деньги на строительство социального жилья, лучше оказать поддержку тем, кто будет его строить, — эффективность программы упала в 2 раза. Не надо субсидировать городской транспорт, все ездят на автомобилях, лучше расширим дороги — в результате город задохнулся в пробках. “Дураки водятся на всех широтах”, и не надо вообразать, что в некоем идеальном западном обществе все замечательно. Я там работал и видел, к примеру, построенный за огромные бюджетные средства жилой дом, окруженный двойной колючей проволокой и вспаханной полосой для защиты жильцов от криминала. И это в Вашингтоне, примерно в 800 м от Белого дома! Вряд ли такую стратегию можно считать выходом из положения. Но немало и положительных примеров.

В любом случае все эти проблемы требуют тончайших инструментов, где сливается социологическая, экологическая, архитектурно-строительная, организационно-техническая и другие составляющие. Этому нас не учили. Такие знания и умения надо собирать по крупицам, это сложная задача на много лет вперед. Здесь же следует дать несколько комментариев о сложном инструментарии изучения социальной структуры города и городской среды в целом, в чем нам, в частности, может помочь обращение к практике моей многолетней проектной работы с городами в рамках деятельности НИИ культуры.

Набережные Челны. В 1984 г. идея вовлечения горожан в работу осмысления состояния города и его будущего была несколько экзотичной в глазах местных партийных начальников, однако времена были уже какие-то неопределенные и нам не препятствовали. Требовалось найти простой и внятный способ вовлечь городских обитателей в процесс, ввести их в состояние изумления перед тем, что для них, их же руками нагородили москвичи.

Еще в 1980 г., работая в болгарском Благоевграде, я попросил учителей местных школ задать школьникам домашнюю работу. Они ее выполнили, и мы получили несколько десятков рисунков, на которых достаточно верно было отображено все то, что привлекало детское внимание в городке. На многих рисунках повторялся старый домик мельника у главной площади — тот самый, который городские власти уже постановили непременно снести ради единообразия. Мы включили десяток картинок в экспозицию своего проектного предложения, и это весьма помогло. В Челнах я решил повторить этот опыт, существенно расширив его масштаб. В данном случае опора на городскую бюрократию была кстати: мэр вызвал к себе заведующего горно, тот собрал учителей рисования, и мне оставалось лишь долго упрямить их ни в коем случае не руководить процессом и ограничиться третьими — пятыми классами.

Помогло это лишь отчасти: в папках, которые я получил через две недели, можно было найти немало слишком сладких фантазий на тему города будущего. И все же большинство сработало честно, и мне пришлось перебирать почти полторы тысячи листов, собранных в 17 школах города. В возрасте десяти-одиннадцати лет люди еще не знают, что не умеют рисовать, и рисуют совершенно раскованно. В этом возрасте они, как правило, еще не начали лгать, и потому их свидетельства достаточно надежны.

Оставалось сделать выразительную выборку. Взрослые не просто притерпелись к той омерзительно монотонной среде, в которой проходила их повседневная жизнь, многим, судя по вопросам, она казалась вполне привлекательной. Совокупность детских рисунков показала, насколько тревожна такая “притерпелость”. Рисовали в обычных дешевеньких альбомах, и сразу бросалось в глаза, что многим юным художникам одного листа не хватало, так что они работали на развороте — по горизонтали. Многим и этого оказывалось мало, и в результате расчерченные квадратиками панелей бесконечные ленты зданий, так и не кончаясь, упирались в левый и правый обрезы листа. Одна такая горизонтальная лента повергла в шок: автомобильчики и фигурки людей на улице оказались расставлены точно по рисунку швов между панелями, будто они не более чем элементы той же самой конструкции. Чудовищный эстетический голод понуждал авторов чем-то разнообразить сетки панелей, и потому в квадратиках

окон были расцвечены яркие занавески, на каждом подоконнике оказывались яркие цветы в горшках. Те, кому и этого было недостаточно, изобрели собственный способ декорирования — к нижним углам каждого окна был прикреплен цветной воздушный шарик.

Часто встречавшийся вид сверху обнажал не только пустыньность пространства, но и иллюзорность представлений начальства о том, что, затратив немалые деньги на сооружение “сказочных” городков, они способны дарить детям радость. Почти все загончики-резервации такого рода на детских рисунках были пустыми: так, аккуратно зафиксированная топографическая дельта, куда менее привлекательная, чем автомобили и мотоциклы. Зато на множестве рисунков то тут, то там оказались фонтаны, каких тогда в Челнах не было.

Оставалось собрать полторы сотни картинок в группы, снабдить их простенькими и жесткими лозунгами¹ и сформировать выставку в фойе дворца культуры в тот самый день, когда проходила ритуальная встреча городской администрации с так называемой общественностью.

Мной двигал холодный расчет. Дети — слабое место даже у достаточно “засохших” в невзгодах взрослых. Как и следовало ожидать, администрация района была оскорблена в лучших чувствах и сотрудничать с нами не захотела, тогда как несколько съездившиеся в тени КамАЗа заводы, на балансе которых было немало жилья, откликнулись.

Расчет оправдался, и через неделю на краю “старого” города началась работа, какой в Советском Союзе еще не случалось. В казенных помещениях красных уголков вместе трудились старшеклассники, родители и закаленные люди от заводских дирекций, которые незамедлительно предоставили в распоряжение “проектных групп” запасы всевозможных материалов, хранившихся на их складах на всякий случай. Вместе с моими помощниками провели детальный анализ пустырей и проложенных по ним тропинок, составили карты потребностей для всех возрастных и функциональных групп. Для стариков, которым нужны

¹ Записи утеряны, но один текст я помню точно: “Если город на детских рисунках похож на бездушный механизм, то взрослым надо с этим что-то делать”.

не только скамейки, но и стена, защищающая от ветра и обращенная к югу. Для мам с колясками, которым нужно защищенное от ветров место, где можно обменяться сведениями о питании и воспитании. Для малышек, которым нужно множество “потаенных” мест, где их не может психологически раздавить гигантизм обстановки. Для тех, кто постарше и кому необходима пища для собственного группового воображения, а не идиотские поделки в виде гномов и чебурашек. Для тех, кто уже начинал осваивать самодельные скейт-борды, чтобы они не сносили с ног всех встречных и не вылетали на проезжую часть... Ну и, разумеется, фонтаны — совершенно необязательно большие, не обязательно сложные и дорогие.

Главным было показать, что благоустройство — дело самих жителей не тогда, когда их выгоняют с лопатами, чтобы делать чужую и скучную работу, а когда они действительно ощущают собственное авторское участие. Это так тривиально, но ведь до сих пор это простое обстоятельство напрочь игнорируется городскими властями в подавляющем большинстве случаев.

Было понятно, что в тогдашней обстановке удержать опыт не удастся, что стоит нам выйти из процесса, и тот, скорее всего, замрет. Слабая надежда на иное теплилась в наших душах, но скептицизм был оправдан: без опоры в зрелых гражданских организациях всплеск энергии опадает и замирает. Мы позаботились о том, чтобы внести некий желаемый образ в сознание мэра, бывшего единственным мотором перемен, но при этом не ущемить самолюбие местных профессионалов. Обычные массивные формы предъявления проектных идей здесь не годились, что заставило сделать нетривиальный ход. Проектный рассказ о постепенном насыщении городской среды собственно городскими признаками (в тогдашних Челнах не найти, к примеру, ни одного уголка, где было бы приятно назначать свидания) был выполнен в виде рукописной, от руки же иллюстрированной книги в одном экземпляре. Этот единственный экземпляр был отдан в руки мэру. Большого тогда мы сделать не могли¹.

¹ Современному слушателю придется разъяснить, что ксерокса в ту пору мы не видели, а если бы и видели, вряд ли могли бы им воспользоваться, так как любая множительная техника в частных руках была немыслима, и даже с портативных пишущих машинок, продававшихся в магазине, снимали образец шрифта для удобства спецслужб.

Тихвин дал нам совершенно иные возможности¹. Помимо обычной работы с малышами мы решили всерьез приняться за десятиклассников. К тому времени я завершил перевод книги Кевина Линча “Образ города” и захотел повторить опыты американского психолога по изучению способов, какими обычные люди воспринимают собственный город. По недостатку времени люди, привычно собранные вместе, нужны нам были более всего, к тому же десятиклассники — народ подвижный, знающий обычно город, как никто другой. Сначала, однако, следовало возбудить их интерес, чтобы наша задача не воспринималась как еще один дополнительный урок с предсказуемым результатом, ведь они были и будут великими мастерами отлынивать от скучных вещей.

Мои молодые ассистенты взялись за дело, и очень скоро школяры с увлечением писали инструкцию по завязыванию шнурков на ботинках, сочиняли хором сказку про пару влюбленных магнитофонов и тому подобные славные глупости. Теперь они были готовы к делу, которое казалось простеньким только на первый взгляд. Им предлагалось вместе составить по памяти план собственного города. Быстро выяснилось, что монастырь, речку и шлюз расставили довольно точно, точно помнили каждый киоск и каждую витрину вдоль главной улицы, но вокруг того, есть или нет у этой улицы излом, развернулись жаркие дебаты. Каждый мог относительно уверенно изобразить и замерить собственный маршрут от дома до школы, но расположение и назначение построек вокруг главной площади дались совокупным усилием и с немалым трудом.

Вместе с десятиклассниками мы подвергли анализу выставку рисунков и получили вполне подготовленные команды для начала проектного процесса, смысловым ядром которого стала программа реставрации почтовой станции для создания в ней подросткового клуба. Речь шла о реставрации здания собственными

¹ Там тоже была крупная слобода при заводе, но все же она вплотную примыкала к древнему городку, где к тому же был большой и красивый монастырь, удвоенный отражением в зеркале пруда. Множество деревянных домов с пристроенными холодными лестницами на второй-третий этажи обстроили улочки, спускающиеся к пруду и остаткам деревянной набережной речки Тихвинки, где когда-то совершался ежевечерний променад почтенных обывателей.

силами старшеклассников под надзором учителей труда и профессионалов из Ленинградского инженерно-строительного института. Необходимый объем дерева удалось обнаружить без особого труда. Городские власти вяло одобрили программу, но предпочли застраховаться от возможных рисков. Только уже в новую эпоху архитектурной службой города было воплощено кое-что из намеченной программы.

Москва. С КОС “Чистые пруды” мы начали увлекательную работу инвентаризации возможностей группы кварталов, которые и общей площадью, и населением были равны малому городу. К опыту, которым мы уже располагали, прибавился качественно новый опыт, ведь теперь мы имели дело уже не с аморфной “общественностью” и не со старой администрацией, а с совершенно невиданным в России субъектом — лидерами самоуправляющегося сообщества.

Мы выбрали крупный московский микрорайон 15-А, примыкающий к Черемушкинскому рынку и ограниченный Ленинским проспектом. Была поставлена задача — вместе с жителями разработать целостную программу “мягкой” реконструкции обширной застроенной территории, на которой проживало около 11 тыс. человек.

Постепенно началась работа с частью жителей. Работники жилищно-эксплуатационной конторы были предупреждены властями: удалось облазить подвалы и технические чердаки, побывать во множестве квартир. Однако требовалась более точная информация. Совместными усилиями нам удалось последовательно втягивать все большее число обитателей микрорайона в процесс его конструктивно-аналитического осмысления.

Делать это всегда непросто, а в 1991 г. люди были все еще очень зажатыми на публике, так что пришлось строить ступенчатую схему. Нам был временно отдан так называемый красный уголок, окна которого смотрели во двор. Через ярко освещенные окна можно было видеть, как какие-то чужие люди развешивают листы с чертежами и рисунками и колдуют над большим макетом микрорайона, сооруженным из кирпичей и веточек в ящике с песком. Разумеется, первыми рискнули заглянуть дети. Некоторые — из тех семей, где между детьми и родителями есть настоящий контакт, — рассказали взрослым о виденном. Иные

из этих взрослых заинтересовались и зашли к нам тоже¹. На последних собраниях, вынесенных в здание школы, ее актовый зал был полон.

Тогда наши западные коллеги поняли, что им придется переосмотреть привычные методики работы с жителями. Они привыкли работать в полуразоренных или вовсе разоренных кварталах, а такие кварталы заселены преимущественно безработными, плохо образованными людьми. Здесь они столкнулись с ситуацией, когда в пределах все того же микрорайона среди жителей были эксперты практически в любой области знаний: от ботаников и социологов до инженеров и историков.

Нам немало удалось в московском микрорайоне 15-А. Стихийный протест жителей против строительства нового высотного дома удалось преобразовать в добротную альтернативную программу нового строительства, понятную жителям и принятую ими. Здесь возникла программа “волнового” расселения пятиэтажных “хрущевских” домов с тем отличием от поздней официальной программы, что мы предусматривали сохранение всех их обитателей на месте. Возник тонко детализированный проект возвращения жизни почти заглохшему пруду с разработкой программы высадки водных растений таким образом, чтобы оградить микрорайон от комаров без применения химических средств. Возникла программа реконструкции рельефа во дворах таким образом, чтобы спрятать от глаз опостылевшие помойки, программа реконструкции полуразрушенных павильонов под досуговые и торговые функции, тщательно просчитанная программа создания десятков рабочих мест для местных жителей, включая престарелых.

Мы отпечатали пару сотен книжек с подробным изложением планов и распространили их по потенциально заинтересованным учреждениям, что явно сказалось на дальнейших планах московских властей, хотя и в вывернутых наизнанку формах чрезмерного уплотнения жилых кварталов с полным пренебрежением к мнению жителей. Однако при всей поддержке исполкома мы не

¹ Кстати, это превосходный способ привлечь именно тех, кто нужен (скандалисты и болтуны не замедлят явиться на любое собрание), ведь именно те семьи, где отношения гармоничны, исходно несут в себе добротное, созидательное начало.

могли предвидеть, что вскоре после путча исчезнет и сам исполком, и надежды на развитие общественного самоуправления в столице.

Район *Гончары*, Владимир. Это древняя слободка из трех улочек, расходящихся веером от площадки неподалеку от Золотых Ворот и опадающих по оврагам к Клязьме.

Благодаря брюссельскому гранту мы имели возможность заказать группе владимирских социологов очень подробное исследование, которое, кстати, выявило, что, как и в Лихвине, существенную долю доходов многих домохозяйств составляли деньги, привезенные детьми, отправленными во Владимир родственниками из Москвы, что одна половина обитателей Гончаров мечтала о том, чтобы выбраться оттуда при первой возможности¹, тогда как вторая половина выезжать из слободки не собиралась ни в коем случае. Исследование дало еще один несколько неожиданный результат. Мы позаботились о том, чтобы информация о предстоящей работе была распространена заранее как можно шире: были четыре публикации в местных читаемых газетах, были две передачи по местному ТВ. Тем не менее выяснилось, что лишь 8% опрошенных “что-то об этом слышали”, и это лишний раз заставляет усомниться в эффективности СМИ во всем, что касается конкретностей.

Председателем КОСа одна из обитательниц Гончаров стала совсем недавно, и она была готова всячески нам помогать, но могла предложить только самый ненадежный путь — обойти тех, с кем была хорошо знакома. Ненадежный потому, что таким образом легко было пропустить, возможно, самых перспективных участников совместной работы — отношения между соседями сложны, и часто приятельство с одними могло заблокировать взаимодействие с другими.

Помня московский опыт, была избрана техника элементарной провокации. Вся стартовая группа плотной кучкой передвигалась по улочкам, фотографировала, останавливалась, обсуж-

¹ Именно это исследование показало, как велика была уже среди владимирцев доля переселенцев из бывших союзных республик. Данные об этих нешумных мигрантах, решавших свои проблемы без всякого участия государства, не собирал тогда никто, тогда как очевидно, что среди них в большинстве были те, кто не ощущал никаких связей с местом, обжитым с XII в.

дала, бурно жестикулировала. В окнах мелькали заинтересованные лица, и наконец самые отважные дерзали подойти, поинтересоваться, включиться. Несколько таких проходов, и число участников наших бдений стало подрастать. Разумеется, свою роль сыграли детские рисунки, любопытство приводило людей на камерные лекции наших западных друзей, и шаг за шагом мы прощупывали территорию, выявляя множество малых, но важных проблемных ситуаций. Помимо аварийной лестницы обнаружился десяток мест, где возникали самовозрождающиеся локальные провалы; в нескольких местах ползли в овраг заборы, сараи и дома; на пустырях, оставшихся от пары сгоревших домов, успел вырасти матерый бурьян и т.п.

Когда через несколько уик-ендов группа выросла до трех десятков человек, достаточно заинтересованных и терпеливых, чтобы именно таким образом тратить субботний день, настало время перейти от аналитической стадии работы к проектной. Я объявил среди жителей Гончаров конкурс на лучшее проектное предложение по развитию территории с премией 300 долл., в 1994 г. это были во Владимире серьезные деньги. Вопреки скептикам среди десятка предложений были вполне разумные, хотя иные нуждались в чрезмерных затратах¹.

Только на этой стадии работы начали проявляться самые интересные участники проектного процесса — из тех, кто достаточно долго присматривается молча, взвешивая, стоит ли делиться замыслами с другими. В процессе общения мы сумели подсчитать совокупность расходов жителей Гончаров на ежегодные ремонты кровель, крылец, заборов, и показать им, что на скверную, непрофессионально сделанную работу эти небогатые люди выбрасывают значительные средства.

¹ Например, соорудить кооперативную теплицу на земле, которую железная дорога под шумок прирезала к своим огородам; использовать забытые подвалы под одним из зданий для организации цивилизованного склада для ларечников, занявших центральную улицу. Самым интересным оказался проект, выдвинутый бывшим режиссером Русского театра в Вильнюсе, не сумевшим зацепиться в Москве и купившим домик в Гончарах. Театр во Владимире был, и режиссер у него был, так что был лишь шанс на создание независимой студии, но студию надо кормить, и наш режиссер предложил “отбить” у областного начальства бывший Дом учителя, занятый одной из контор, создать там социальный центр Гончаров и подпитывать его за счет трактира с русской кухней.

Теперь дело было за малым. В среднем по размеру городе круг опытных специалистов довольно узок, так что вполне естественно, что наш партнер по группе, бывший тогда заместителем главного архитектора города, был еще и преподавателем тамошнего строительного института. Выяснилось, что у первокурсников ежегодно проводятся геодезические практики, так что детальную съемку интересной части города можно было сделать бесплатно. Ежегодно проводится строительная практика, следовательно, ничто не препятствует починить злосчастную лестницу, заодно реконструировав вход и сход с нее. Ежегодно выполняются курсовые проекты, так что ничто не мешает сделать темой проект жилого дома на маленьком пустыре так, чтобы новая постройка не оскорбляла глаз¹.

Шаг за шагом мы продвигались к формированию такой программы реконструкции Гончаров, чтобы за каждым отдельным проектом просматривался заинтересованный именно в нем автор, чтобы за каждым проступала внятная организационно-финансовая схема. Гончары с их тысячей жителей оказались замечательной испытательной площадкой, и мы лишний раз могли удостовериться в том, что доля активного и дееспособного меньшинства превышает в этой случайной выборке общепринятый международный стандарт в 2,5%.

Презентация программы у мэра была немалой победой почти независимо от того, в каком объеме и в какой мере удастся осуществить проекты. Впервые в России вполне разработанные проекты были представлены городской администрации не учреждением и даже не внешними экспертами, а самими горожанами.

¹ В последнем случае надлежало, однако, выполнить особую подготовительную работу. В 1994 г. люди с непривычки еще свирепо косились на “богатеньких”, так что идея появления пары новорусских домов могла натолкнуться на иррациональное и яростное сопротивление. Потенциальные застройщики это знали, и, хотя идея совместить офис, дом и гараж в самом центре города казалась им соблазнительной, никто не хотел рисковать. В сотне метров от нижнего конца Гончаров, на отшибе, уже был возведен новый частный дом, и его владелец должен был обеспечить себе удобный подъезд, для чего и отремонтировал отрезок дороги, где раньше была непросыхающая лужа. Разъяснив это нехитрое обстоятельство на месте, мы могли теперь убедить гончаровцев, что, заполучив новых домовладельцев, они автоматически обретут нитку водопровода, которую напрасно ждали десятки лет.

Впервые такого рода программа была публично одобрена городской администрацией в качестве методического образца для деятельности на аналогичных территориях.

Сегодня чрезвычайно важно уяснить существенные сдвиги, произошедшие за последние десятилетия в социальной структуре городов. Еще 30 лет назад в мире существовала детальная карта стратификации населения по доходам (например, поквартальная карта Чикаго): иногда она совмещается с культурно-этническим делением, а иногда складывается с ним достаточно сложно. Эта старая модель, основанная на американском опыте, где наблюдается грубое соответствие между стратификацией населения по доходам и распределением по этнокультурным группам, давала корреляцию. Однако сегодня возникают более сложные ситуации и риски.

1. Сосредоточение людей с повышенными амбициями и возможностями (в основном молодежь) в городах провинциальных по своему характеру — городах второго ряда. Не в мегаполисах, а, например, в таких городах, как Денвер, Атланта, Сизтл.

Данной группе людей эти города нравятся эстетически или по уровню толерантности, благодаря многообразию впечатлений или по каким-то другим причинам. В любом случае в связи с отсутствием всего этого в мегаполисах или малых городах (например, ситуации последних лет: “проваливание” Амстердама, “непопадание” политики Арабских Эмиратов, стремящихся создать университетский район на основе мощных инвестиций туда, где в принципе нет свободы, — свободное университетское сообщество невозможно в условиях мусульманского ваххабизма). Таким образом, происходит культурно-ориентированный поиск своей городской среды.

2. Драма поколенческого разрыва — резкое старение населения во всех развитых странах, что вызвало тренд к ситуации тридцатилетней давности. Состоятельные люди, в свое время покинувшие мегаполисы и сбежавшие в пригороды, состарившись, стали возвращаться обратно в крупные города. Идет возвращение к специфическим услугам — медицинским и фитнес-центрам и т.д., к тому, что нельзя

получить в условиях рассеянной субурбии. Данная ситуация начала складываться в последние два-три года в Северной Европе и США. Соответственно данный эффект еще даже не описан, но только зарегистрирован. Чтобы прогнозировать развитие ситуации в России, важно понимать, что ситуация тридцатилетней давности — исход (не столь яркий, как в Европе и США) населения в пригороды — обернется его возвращением в ближайшем будущем, и это можно и нужно предвидеть.

3. Яркий феномен сегодняшнего мира — новая этнокультурная конфликтность, которая грозит разрушить сотнями лет складывавшуюся городскую среду. Например, парижский пригород Сен-Дени — зона эмигрантов на социальном пособии, те же зоны обитания инокультурного населения в Стокгольме, в Лондоне с 80-х гг. индийский район за Ливерпульским вокзалом, в Берлине с 90-х гг. турецкая зона и т.д.

Крупные российские города также сталкиваются с этой ситуацией, хотя пока у нас удерживается так называемый микс, когда бедные соседствуют с богатыми. Уже в Москве и Санкт-Петербурге фиксируется формирование отдельных районов. Однако никто не делает выводов, где зона конфликта, а где контакта, где нужен забор, а где нейтральное пространство — соседство и смешение (например, как в Денвере, где была предпринята попытка целенаправленного решения проблемы).

Возникает вопрос: будем ли мы повторять ошибки западных городов, позволивших сформироваться моноэтническим районам (например, чайнатаун в Нью-Йорке), учитывая, что такая ситуация многим чревата? Можно предоставить такие районы саморегулированию и не вмешиваться или сохранить советскую эпоху микса, что требует определенного решения. Таким образом, важно понимать, что уже сегодня в России сложилась проблемная ситуация, требующая незамедлительного решения.

Существует и другая проблема. До сих пор профессионалы оперировали простым обозначением функций — торговля, досуг, производство. Все казалось простым, и если возникал вопрос, *какие услуги, какая торговля, какое производство и кому что*, то лучше распределялось богатым. Сегодня наблюдается не вытеснение услуг, а их дополнение — стандартизированная система

для всех и каждого не отменяется, а дополняется системой тонко специализированных услуг, рассчитанной на отдельные социальные группы (для тех, кто выбирает качество и не как у всех). Так, например, в Америке появляются огромные книжные магазины — гигантские лабиринты (с тематическим алфавитом) с кафе, что явно задает разницу между тем, кто покупает детективы у кассы в супермаркете, и тем, кто выбирает свою книгу, т.е. формируется структура по типу предпочтения. Только тогда можно говорить о зрелости городской среды, когда она отвечает потребностям и запросам всех видов социальных групп (круглосуточные не только магазины, но и библиотеки, театры и т.д.). Все это постепенно появляется и в России (сеть книжных магазинов-кафе “Оги-пирог” и т.д.)

Таким образом, на протяжении последних лет фиксируется грандиозное усложнение системы социальных услуг в ответ на еще более тонкое расщепление социальной структуры городов.

ЛЕКЦИЯ 8

ГОРОД В УСЛОВИЯХ БЫСТРЫХ ПЕРЕМЕН

Город в современных условиях социально-экономического и политического развития страны в целом и отдельных регионов. Смена принципов и технологий проектирования развития города (на материале российских и зарубежных городов: Атланта, США; Ванкувер, Канада; Бильбао, Испания; Стокгольм, Швеция; феномен Новой Москвы).

Изменения, происходящие сегодня в российских городах, связаны с современными условиями социально-экономического и политического развития страны в целом:

- 1) стихийная застройка городов;
- 2) изменения на рынке труда;
- 3) демографическая ситуация и отток молодежи и т.д.

Важно понимать специфику настоящего времени в отличие от советской эпохи (с традициями выборочного использования отдельных инструментов территориального развития, в основном расчетных процедур, предполагавшими неограниченность человеческого капитала и отсутствие самостоятельности субъектов). Подчеркивая необходимость качественной смены принципов и технологий проектирования развития города, раскроем современные технологии проектирования городов на нескольких примерах из российской и зарубежной практики.

Легко увидеть, что сегодняшние работы, где бы они ни осуществлялись, вбирают весь опыт, накопленный за два столетия поколениями урбанистов. Конкретные формы преломления этого опыта зависят от множества обстоятельств, среди которых экономические соображения занимают хотя и важное, но не всегда ведущее место. Несмотря на то что мир глобализован, что опыт универсален, несложно заметить, что по-прежнему на результаты влияют как нормы локальной культуры (или их забвение, как

в случае Арабских Эмиратов), так и конкретика политических условий. Говорить о возможности обобщения обширной и разнородной практики планирования уже поэтому крайне затруднительно, в связи с чем ограничимся чередой примеров, в совокупности охватывающей всю шкалу размерности задач, о которых мы рассуждали в данном курсе.

Атланта, США: стратегический план развития на 2004—2019 гг. Атланта — типичный для США город-регион. Его ядро — столица штата Джорджия с населением всего 0,5 млн человек, тогда как общее население урбанизированного региона превышает 5 млн¹.

С 1999 г. принимается оперативный ежегодный план развития, определяющий текущую политику реконструкции 24 жилых районов (“соседств”) и коммерческих ареалов с учетом их объединения в выборные округа. Стратегический план разрабатывался с учетом грантов от федеральных программ жилищного строительства и развития городов в режиме последовательной отработки ежегодных “консолидированных” планов, на основе заявок от предпринимателей и сообществ граждан.

Ранее стратегический план рассматривал только Атланту в ее административных границах, тем самым в наибольшей степени приближаясь к тому, что именуется генеральным планом в России. Стратегический план 2004—2019 гг. рассматривает процессы развития в региональном масштабе, но включает только 4 из 10 графств статистического округа.

Ключевой задачей стратегического плана было определено преодоление резкого дисбаланса между северными и южными “соседствами” Атланты и прилегающих графств. Этот контраст сложился исторически как наследие расовой сегрегации в южных городах. В результате на севере сосредоточены “чистые” производства, привлекающие, как правило, высококвалифицированное белое население. Отсюда высокие цены на недвижимость,

¹ В США такое образование именуется столичным статистическим округом, включающим ближнее и дальнее кольца “графств”. Вместе с Майами, Далласом и Хьюстоном Атланта образовала ассоциацию городов “Новый юг”. С 1970 по 1990 г. белое население уменьшилось более чем на 100 тыс. человек в процессе так называемого белого бегства, однако вследствие процесса реконструкции старых районов (джентрификация, или “облагораживание”) доля белого населения в ядре вновь возросла, приблизившись к 50%.

дефицит доступного жилья, уплотнение застройки, дорожной сети, производств и как следствие сокращение зеленых ареалов, нарушение экологического баланса территории. На юге сосредоточены “грязные” производства, неквалифицированная рабочая сила, недоразвитая инфраструктура, слабая система образования. Здесь нарушен экологический баланс, но уже за счет санитарного состояния территорий и производств.

Срединная зона между севером и югом, как обычно в США, признана “мертвой зоной”, поскольку новый бизнес стремится пропускать ее, устремляясь в более дешевую южную зону. Естественно, что та же диспропорция характерна для графств, которые примыкают к городу с севера и юга.

Задача стратегического плана заключается в стимулировании центров развития на юге и в срединной зоне, стимулировании повышения плотности жилья вокруг многофункциональных промышленно-коммерческих ядер, в устройстве системы зеленых коридоров, связывающих ядерный город и регион. Наряду с оптимизацией дорожной сети ставится задача определения особенностей урбанистического развития каждого из четырех графств в опоре на исследование их исторической и культурологической специфики. В связи с этой установкой к работе над стратегическим планом с самого начала были привлечены четыре архитектурные фирмы.

Ванкувер, Канада: стратегический план “Регион, пригодный для жизни”. В отличие от своего южного соседа, Канада при ее федеративном устройстве демонстрирует существенную роль правительственных структур в развитии территорий. Ванкувер являет собой пример наиболее эффективно развивающейся агломерации на 2 млн жителей¹.

В 1970-е гг. Канада пережила экономико-управленческий кризис, приведший к пересмотру принципов градостроительной

¹ Региональный округ Большой Ванкувер из 21 муниципалитета создан в 1967 г., когда возникла региональная администрация для управления развитием агломерации. Круг оперативных задач администрации составили координация систем водоснабжения, переработка твердых отходов, очистка сточных и дренажных вод, слежение за чистотой воздуха, состоянием региональных парков, строительством доступного жилья, устройством телефонной системы безопасности и регулирование вопросов занятости населения.

деятельности. Возникло движение “Города, пригодные для жизни”. Стратегический план “Регион, пригодный для жизни” (*Livable Region Strategic Plan — LRSP*) был принят в 1996 г. Он содержит стратегию правового зонирования и управления развитием региона — защита зеленых зон, создание “улучшенных комьюнити”, т.е. микрорайонов, обладающих полнотой структуры услуг, и развитие коммуникаций ради развития столичного округа.

После долгих дебатов между профессионалами были проведены масштабные опросы населения по теме “Что есть город, пригодный для жизни?”. Был сделан вывод о том, что для ответа на этот вопрос недостаточно осуществить функциональное зонирование, распределить плотность и этажность застройки, реконструировать транспортные системы. Процесс проектирования округа Большой Ванкувер развернулся в серии программных документов¹, а в 1995 г. была принята Стратегия развития региона.

Она опирается на понятие “качество жизни” и связывается с возможностью жителей полностью использовать преимущества инфраструктуры урбанизированной территории: с достаточным количеством пищи, чистого воздуха, доступного жилья, с широким рынком трудоустройства, с доступными местами отдыха. Неравноценный доступ жителей города к инфраструктуре и преимуществам инженерного благоустройства обостряет вопросы социального неравенства. Жизнеспособность города также зависит от возможности граждан участвовать в принятии планировочных решений. В этом контексте “устойчивость” есть способность поддерживать “качество жизни”, которое мы устанавливаем или к которому стремимся².

¹ “Выбор нашего будущего” разрабатывался в 1989—1996 гг., “Создание нашего будущего” принят в 1990 г., в 1993 и 1996 гг. последовали его редакции.

² Существо термина “устойчивость” для жителей города заключается в ключевых понятиях равенства, достоинства, доступности; в планировочном смысле это создание “дружелюбных” мест, из которых состоит город. Проектирование и строительство таковых осуществляется стимулирующими, а не директивными мерами, путем создания благоприятных условий для изменения среды эволюционным путем, но с заданными характеристиками. “Пригодность для жизни” опирается на собственный опыт горожан. Высокое качество жизни в городе возможно только тогда, когда для достижения одной из его составляющих не приносятся в жертву другие.

Поскольку доступное жилье — важнейший аспект “города, пригодного для жизни”, а строительство микрорайонов привело к социально сегрегированному городу, в основу плана была положена необходимость создавать в микрорайоне широкий выбор жилых домов разного ценового уровня, с различной политикой приобретения жилья.

Стратегический план предполагает, что достичь желаемого качества жизни возможно только при создании компактных по площади “соседств”, составляющих основу территориальной организации, а также при сохранении территорий естественной природы и сельскохозяйственных земель, связанных оптимальными транспортными системами. Транспортные системы создаются по давно отработанному принципу зеленых коридоров, т.е. линейных парков и парквэев.

Развитие метрополии-региона включает определение ареалов концентрированного роста, составляющих до 46% всей урбанизированной территории. Цель стратегии — к 2021 г. оттянуть до 70% населения в эти ядра. С 1996 по 2001 г. здесь было построено около 17 тыс. новых единиц жилья. Предполагается, что ядра роста должны иметь индивидуальный образно-культурный характер. Восемь из них — это районные центры, которые в контексте региона рассматриваются как усовершенствованные районы.

Одно из главных положений Стратегического плана состоит в том, что “низкоплотное расползание застройки, перемежающееся участками высокоплотной урбоконцентрации, плохо обслуживаемое транспортными системами, с угнетением зеленых ареалов, транспортными пробками и ухудшением санитарного состояния воздушного бассейна и почвы”, было недостаточно осознано. Согласно Стратегическому плану следовало определить территории, которым нужно присвоить статус “зеленых”, затем выделить из них зоны, подлежащие охране или специальному режиму использования. Зеленые пространства региона составляют сегодня треть общей площади земель — 2 тыс. кв. км, из которых почти половина охраняемые земли, включающие 26 региональных парков и “зеленых” дорог. В результате примерно половина урбанизированных территорий получила статус охраняемых зеленых зон.

Немаловажный аспект категории “качество жизни”, рассматриваемый в стратегическом плане “Регион, пригодный для жизни”

ни”, — мобильность. Проектирование дружественной пешеходу окружающей среды предполагает создание широких тротуаров и общественных площадей, понижение скорости автомобильного движения. Как и в ряде городов США, поощряется совместное использование автомобилей соседями¹.

Для мониторинга осуществления Стратегического плана были выбраны 29 индикаторов, обобщенных в 8 укрупненных показателей, включая соотношение нового строительства в Ванкувере и региональных подцентрах (в отдельности пропорциональное отношение площади офисов), количество транзитных поездов и т.п.

В 2001 г. “Инициатива устойчивого региона” признала значимость исторических зданий и памятных мест в опыте восприятия города жителями как одну из составляющих устойчивости среды. Определение уникального “генетического кода” региона становится основанием для вариантного проектирования. В городе должны быть общественные пространства для фестивалей и массовых празднований, которые собирают людей вместе и вдыхают жизнь в город.

Каждый из региональных городов-центров должен иметь собственное сердце, где может осуществляться культурный диалог. Большой Ванкувер — один из крупнейших поликультурных регионов, где этнические и расовые группы, составляющие половину населения, должны жить “в гармонии и доверии”.

В конкурсе на план перспективного развития градостроительных систем на 100 лет вперед концептуальный проект регионального округа Большого Ванкувера был отмечен первой премией. Особо отмечена постановка ключевого вопроса: “Вместо того чтобы быть потребителями природных ресурсов и загрязнителями окружающей среды, могут ли города включиться в реставрацию природных систем через свое функционирование?”

Главным вкладом в региональное проектирование, привнесенным конкурсной работой, стало понимание необходимости

¹ Приоритет автомобиля стал падать в истории Ванкувера с 1970 г., когда протест жителей города отменил строительство фривэя через его центр. Сокращению автомобильного движения способствует налоговое поощрение строительства малых производств и офисов недалеко от дома — в рамках программы чистоты воздуха.

организации *адаптивного управления*, с тем чтобы своевременно и по возможности адекватно реагировать на способность урбанистической системы к самоорганизации, а значит, и к проявлению тех свойств среды города, которые невозможно запланировать. Адаптивное управление есть предупреждающий подход, провоцирующий экспериментирование, создание системы обратной связи для слежения за состоянием и оценки происходящего. Он направлен на поддержание интегрированных градостроительных форм и инфраструктуры, процессы обеспечения и обслуживания с целью изучения происходящего как движения к заданным перспективам, уточнение и постоянное совершенствование управленческих ответов на новую информацию.

Бильбао, Испания: развитие агломерации. Если в США роль государства сводится к грантовой поддержке проектов, то в Европе роль государства остается существенно большей. В “старых” странах Евросоюза подобные задачи в целом решены в прошлом веке, и речь идет, как правило, о корректировке уже осуществленных региональных планов. Соответственно заново такие задачи ставятся в ранее периферийных странах при очень значительной помощи агентств Евросоюза.

Большой Бильбао — агломерация, объединяющая 30 муниципалитетов разного размера (около 1 млн человек). Валовой региональный продукт агломерации составляет половину ВВП Баскской автономии, наполовину представляя сектор услуг. К началу XX в. город-порт, основанный в 1300 г., вырос в крупный индустриальный центр, но в начале 70-х гг. начался затяжной спад, вызванный изменением географии морских перевозок. Город лишился основных источников доходов и начал быстро деградировать.

В конце 70-х гг., в рамках политики модернизации Испании после эпохи Франко Страна Басков, вернувшая себе статус автономии, была освобождена от уплаты налогов в национальную казну, что позволило накопить значительные средства и на основе широкой публичной дискуссии выработать долгосрочную стратегию развития столичной агломерации. Бильбао, зажатый меж двух горных хребтов, веками застраивался вдоль узкой долины реки Нервион, где у воды расположились портовые, складские и промышленные сооружения. Свободных участков под застройку в городе не было.

Ключом к радикальной реконструкции было решено определить территории вдоль реки, освобождаемые от производственных и портовых функций. Согласно плану река превращается в структурирующую ось агломерации.

Принятые в 1992 г. Градостроительная программа и Стратегический план обозначили четыре основные цели. Во-первых, усиленное развитие получала транспортная инфраструктура связи между муниципалитетами. Во-вторых, следовало очистить реку и ее дно, осуществить программу улучшения ситуации в области образования, культуры и досуга, подготовить специалистов, сделать город более привлекательным для проживания и туризма, улучшить его международный имидж.

Для достижения этих целей в 1992 г. была учреждена *Bilbao Ria 2000* — особая администрация, объединившая усилия правительств Испании, Баскской Автономии, Совета провинции Бискайя, городских советов Бильбао и соседнего Баракальдо и выступившая посредником между государством и бизнесом. Эта администрация была почти сразу же преобразована в акционерное общество, и важнейшим инструментом модернизации Бильбао стали широкомасштабные инфраструктурные, планировочные и архитектурные проекты.

Bilbao Ria 2000 первоначально столкнулась с недоверием частных инвесторов, однако компании удалось склонить администрации порта и железной дороги к уступке земельных прав на несколько участков в городе в обмен на строительство нового порта в устье реки и прокладку железнодорожной ветки в обход центра. Переход ранее производственных территорий под контроль *Bilbao Ria 2000* позволил компании успешно реализовать первый проект — перепродажу участков прежней железнодорожной товарной станции под жилищное строительство. Полученные доходы сразу же были инвестированы в последующие проекты. Сильным стимулом к развитию рынка недвижимости стало строительство Музея Гуггенхайма¹, порученное архитектору Фрэнку Гери, что обеспечило международный интерес к проекту. Значительный финансовый вклад в реализацию крупномасштабных проектов внес Европейский Союз, что создало гарантию

¹ Ежегодно музей (не только и не столько коллекция, сколько само здание с его необычными формами) привлекает до 800 тыс. туристов.

надежности *Bilbao Ria 2000*, обеспечив приток частных средств в сферу строительства. Вторым крупным участником процесса модернизации Большого Бильбао стала корпорация *Metropoli 30*, учрежденная в 1991 г. властями автономии и объединившая муниципалитеты провинции Бискайя и около сотни частных компаний.

Проектирование метро было заказано британскому консорциуму, и две его линии были созданы под руководством другого архитектора с мировым именем — Н. Фостера. Новый аэропорт был создан еще одной знаменитостью — архитектором С. Калатравой. Реконструкция транспортной инфраструктуры продолжилась прокладкой новых трамвайных линий, строительством мостов, способных пропускать морские суда.

В центральной части города разбит парк Рибера, связанный с расположенным по соседству парком Итурришар, обустроен трехкилометровый променада вдоль реки, от Дворца конгрессов до здания городской ратуши. Через Нервион перекинут пешеходный мост, соединивший территорию Абандоибарра с университетским комплексом на противоположном берегу. В настоящее время Бильбао приступает к реализации новых крупных проектов, среди которых выделяется реконструкция прибрежной территории в городе Баракальдо, а также промышленной зоны Шоррошаурре, расположенных ниже по течению Нервиона. Застройка Шорроушаре осуществляется по генеральному плану, который разработан еще одной “звездой” мировой архитектуры — Захой Хадид.

“Проект Бильбао” получил широкий резонанс за пределами Испании и может быть сочтен одной из крупнейших удач городского планирования начала нынешнего века.

Стокгольм: развитие метрополии. Стокгольм в 80-е гг. пережил радикальную смену политики развития, связанную в первую очередь с крахом социалистической модели строительства многоэтажных микрорайонов. Стокгольмцы, 85% которых работают теперь в сфере обслуживания и сфере высоких технологий, решительно отдали предпочтение односемейным домам.

Стратегия развития Стокгольма, принятая в 1999 г., объявила главной целью пересмотр характера землепользования. Принцип “построить все в границах города” переведен в скорректированный свод правил застройки, включивший список памятников и

территорий ценного наследия. Под давлением общественного мнения, обеспокоенного ростом числа иммигрантов, было принято решение об отказе от застройки социальным жильем территорий, ранее зарезервированных для этой цели.

“Построить все в границах города” означало ревизию использования застроенных территорий с целью повышения “городского статуса”, т.е. архитектурных качеств застройки. Предстояло трансформировать старые промышленные ареалы в новые multifunctional планировочные единицы, включающие жилье, обслуживание, средний и малый бизнес. Задачи устойчивого развития для Стокгольма получили следующую редакцию: идентифицировать наиболее важные экономические, социальные и экологические аспекты; рассмотреть стратегию развития города с позиций устойчивых элементов (планировочных, культурологических, социальных), распознать конфликтующие цели, определить отправные точки для продолжительного генерального планирования.

В генеральном плане 1999 г. определены приоритетные территории реконструкции и нового масштабного строительства. Среди них “научный город” Киста на северо-западе с подключением четырех прилегающих муниципалитетов. Сюда выносятся новый университет, деловой центр, предполагается строительство нескольких микрорайонов и новой ветви скоростного трамвая, связывающего все четыре муниципалитета.

Старый район Каролинского госпиталя и Королевского технологического института рассматривается как территория, специализированная на развитие научного центра за счет уплотнения застройки, и место нового жилого микрорайона с низкой плотностью застройки на коммунально-складской прирельсовой территории города.

Хаммерби Стод — микрорайон, первая очередь которого возведена на месте складов нефтепродуктов грузового порта. Градостроители посчитали, что следует восстановить нарушенные ландшафты, но сохранить рисунок пирсов. Следуя задачам “связывания” разобщенных территорий и сохраняя “память места” вдоль берега внутренней лагуны, проектируется набережная-пирс для частных яхт. Первые этажи жилых зданий, выходящих на набережную, отданы под предприятия обслуживания и малого бизнеса. На наиболее эффектных ландшафтных точках, включая искусственный полуостров, размещены деловые и общественные

здания. Жилые дома ограничивают чередующиеся дворы-садики и дворы-парковки. Параллельно линии застройки набережной построен линейный парк, куда помимо площадок отдыха вынесены контора жилищного управления и технического обслуживания, церковь и клубное помещение.

Совершенствование связности Стокгольма означает сохранение экосистемы города, входящей в единую систему региональных парков, лесов и национальных парков. Эта система уже есть, и добавить к ней нечего. Под центральным городским ядром планируется новый туннель и несколько добавочных подземных уровней для железной дороги, новых линий метро и скоростного трамвая. Все вновь проектируемые транспортные пути через столицу интегрируются в единую систему экономического коридора Стокгольм — Упсала. Этот “коридор” рассматривается как межмуниципальная территория для развития всех видов кооперации в сфере высокотехнологического бизнеса.

Феномен Новой Москвы. В современном понимании городского планирования и развития агломераций Москва — исключение, хотя в последние несколько лет московской модели все заметнее подражает Санкт-Петербург.

В позднее советское время планы массовой застройки в столице формировались по ее административным районам (по районам КПСС), что неизбежно влекло существенные отступления от схемы генерального плана. В частности, уже тогда был утрачен контроль над реализацией идеи “зеленых клиньев”. Попытка восстановить единство управления развитием городской среды привела к разработке Генерального плана 1971 г., который предполагал активную разгрузку административного центра путем формирования семи планировочных зон с новыми центрами общегородского значения. И эта идея осталась на бумаге, подобно предыдущей идее переноса столичного центра на юго-запад Москвы.

На практике продолжалось поточное строительство микрорайонов все большей этажности, с тем что транспортная нагрузка на метрополитен продолжала нарастать, а продолжение линий метро к новым районам существенно запаздывало. Если до начала 70-х гг., следуя европейской модели начала XX в., открытие новых станций опережало начало массового строительства, то к началу 80-х гг. сложилась обратная ситуация, которую лишь

отчасти, с огромными потерями времени и сил жителей, могли компенсировать новые автобусные линии. При этом трамвай рассматривался как устаревшее транспортное средство, затрудняющее движение автотранспорта, и вместо прокладки новых рельсовых линий постоянно поднимался вопрос о ликвидации существовавших.

Мощное в 80-е гг. движение в защиту памятников истории и культуры, отчасти сливаясь с общим демократическим подъемом эпохи перестройки, привело к формированию системы низового, территориального общественного управления, которое быстро набирало силы за счет активной благотворительной деятельности и в ряде случаев уже выходило на задачи разработки проектных программ совершенствования землепользования и приспособления нежилых помещений для публичных нужд¹. При этом многочисленный и крайне пестрый по составу Московский Совет был дееспособен в весьма ограниченной степени, что при параличе прежних структур управления давало шанс выстроить качественно новую, демократическую по природе структуру управления развитием города и соответственно новые правила планирования. После неудачного путча 1991 г. ряд профессионалов выступили с предложением вернуться к разработке единой схемы развития Московской агломерации, объединяя ресурсы и потребности столицы и Подмосковья в радиусе эффективных маятниковых миграций (до 70 км).

После путча события пошли иным путем. Было заявлено, что ТОСы в массовом порядке поддерживали путчистов, что не получило подтверждения, но их банковские счета были заморожены, и фактически большинство ТОСов прекратило существование. После известных событий осени 1993 г. произошло становление

¹ Мне довелось участвовать в этом процессе в ряде ТОСов исторического ядра города, когда проводилась инвентаризация застройки, выявлялись ресурсы для развития малого бизнеса, и прежде всего услуг, дефицит которых достиг к этому времени чрезвычайных размеров. Весной 1991 г. был проведен первый в России международный по составу проектный семинар, результатом которого стала программа “мягкой” реконструкции крупного микрорайона на юго-западе Москвы, включая программу “волновой” реконструкции при сносе панельных пятиэтажных домов, временном переселении их обитателей в апартаменты на той же территории с их последующим вселением в новые дома близкой размерности.

новой системы управления в столице, при которой компактный представительный орган — городская Дума согласно Уставу, принятому еще до ее избрания, была лишена права вето на решения исполнительной власти, тогда как последняя получила право отвергать любое решение городской Думы.

Сложилась уникальная для Европы ситуация, когда система муниципального управления полностью слита с государственной. В руках Правительства Москвы оказались сосредоточены все налоговые поступления в бюджет и все внебюджетные доходы, не подконтрольные представительной власти. Наконец, введя систему внутренних льгот и доплат для горожан и заявив претензии на то, чтобы распространить московское управление и на область, Москва отрезала себя от Московской области в политическом смысле, что по сей день делает непродуктивными попытки совместной работы над планом пространственного развития¹.

Демонтировав 25 административных районов советской эпохи и расчленив территорию в пределах кольцевой дороги на 10 административных округов и 125 “муниципальных районов”, Москва формально ввела собственный вариант местного самоуправления. Муниципалитеты обладают номинальным правом согласования проектов застройки и реконструкции, будучи при этом лишены контроля над землей, новым строительством и системой ЖКХ, функционируют по смете, лишь условно именуемой бюджетом.

Сложение столь оригинальной системы управления создало благоприятный климат для бурного притока инвестиций в строительство жилья и офисов, однако фактически пресекло самую возможность осуществления стратегического планирования совместно с областью и муниципалитетами, непосредственно прилегающими к границе Москвы. Генеральный план, принятый в 2001 г., содержал лишь перечень работ на пять лет вперед, не вводя жесткой системы зонинга, а его корректировки осуществляются по большей части задним числом, включая проекты,

¹ Представляя на обсуждение в Министерство регионального развития свою стратегию 2006 г., Правительство Московской области демонстрировало карту-схему, на которой на месте юридической Москвы красовалось белое пятно.

реализуемые по отдельным решениям. Единственным достижением новейшей редакции Генерального плана представляется акцент на освоение огромных промышленных территорий под новое строительство. В совокупности не будет преувеличением сказать, что произошел откат к ситуации европейских столиц 80-х гг. XIX в., которую характеризуют несколько ярких признаков.

Во-первых, это случайная застройка свободных (или искусственно освобождаемых) участков по схеме так называемой точечной застройки, для чего (ради увеличения плотности застройки) потребовалось понизить нормативы естественного освещения¹. Здесь же, несмотря на наличие жесткого контроля над так называемыми охраняемыми видами на основные памятники прошлого, чрезвычайный разницей в характере застройки по ее внешним признакам и попытке формирования гранд-стиля в новой редакции отдают явной фальшью вроде восьмого «сталинского» по духу высотного здания в районе Песчаных улиц.

Во-вторых, это волонтаристская реконструкция системы дорог в условиях стремительного роста автомобильного парка, при создании мест особой напряженности вблизи высотных зданий. Несмотря на призывы экспертов сначала озаботиться формированием достаточного ресурса автостоянок и созданием мелкоячеистой сети новых проездов через гигантские микрорайоны, унаследованные от прежней эпохи, предпочтение было отдано строительству кольцевых автотрасс и затем расширению вылетных магистралей. Только в 2007 г. было заявлено о начале проектирования путей, способных связать запад и восток Москвы в обход центрального ядра, через третье транспортное кольцо. К этому моменту большинство мест, где была возможна развязка движения на двух и трех уровнях, уже оказались застроены новыми домами. Это означает, что любая реконструкция в будущем потребует чрезвычайно высоких дополнительных затрат на выкуп недвижимости.

¹ Лишь летом 2007 г. председатель Московского правительства декларировал отказ от точечной застройки в пользу поквартальных проектов реконструкции, оговорив, впрочем, что ранее утвержденные проекты должны быть осуществлены (и это в условиях, когда подавляющее большинство уже разрешено).

В-третьих, джентрификация кварталов по-московски, несмотря на наличие как негативного, так и позитивного мирового опыта, осуществляется брутальным способом, существенно повышающим социальную напряженность и затрудняющим переход к политике вовлечения экспертных сообществ и жителей в процесс принятия решений.

Наконец, властями Москвы до настоящего времени не осознано, что произошло «выворачивание» центра коммерческой активности «наизнанку» — его перемещение на кольцевую автостраду в полном соответствии американскому стандарту подавления активности в «даунтауне». Не осознано и то, что основные проблемы транспортной коммуникации переместились из исторического ядра в зоны между третьим кольцом и МКАДом. Не осознано в должной мере и то, что физическая Москва охватила уже кольцо подмосковных районов и городов, что вызывает к серьезной работе над скоростными линиями общественного транспорта, аналогичными тем, что сформированы в Париже, Токио и других метрополиях. Метрополитен продолжает медленный процесс наращивания длины линий и умножения количества станций, так и не приступив к разработке единой с Московской железной дорогой системы экспресс-линий¹.

Разумеется, названным унаследованные и благоприобретенные Москвой проблемы, грозящие параличом транспорта в ближайшее время, не исчерпываются, но и этого достаточно, чтобы уяснить, какого масштаба трудности встанут вскоре перед новой командой управленцев. Наибольшая беда в том, что из-за отсутствия прямого сотрудничества между Москвой и областью, оформленного законодательными актами обоих субъектов Феде-

¹ Кольца не лучший способ развязки движения транспорта. Гораздо эффективнее линии, параллельные тем, которые уже существуют, но идущие, скажем, в экспресс-режиме. На местах наибольшего ступенчатого пассажиропотока есть фрагмент, включающий пять линий, которые потом по-разному расходятся. Это и создает всасывающий эффект и распределение. Одна линия не может этого сделать в принципе. Это вопрос для профессионалов, необходимо по отношению к существующей схеме хотя бы двойное дублирование. Нужны экспресс-линии, которые позволяют проскочить город за полчаса, линии с более частыми остановками, как в Париже, и ныне существующие в качестве среднего варианта. Без этого десятиллионная, а с пригородами пятнадцатимиллионная агломерация не может нормально функционировать. И обязательно должны быть кондиционеры.

рации, перечеркнуты возможности гармонического развития агломерации.

Натиск спекулятивных сил, не сдерживаемых согласованными правилами зонинга, привел уже к неоправданному росту цен на землю, на строительство жилья. Вследствие этого случайным оказывается размещение новых коттеджных поселков, перед жителями которых еще встанут проблемы обеспечения услугами, качественным образованием, транспортными связями. Не случайным оказалось расползание массовой застройки высотными жилыми домами с весьма несовершенными характеристиками по обширной территории области: не будучи в состоянии приобрести жилье по московским ценам, люди приобретают на рынке подмосковного жилья то, что он предлагает¹.

И в Москве, и в области сложился архаический “рынок продавца”, что отодвигает переход к современному планированию и современным инструментам пространственного управления в неопределенное будущее².

¹ Любопытно, что Москва уже во второй раз подряд признана международным консалтинговым агентством *Mercer* самым дорогим городом мира. При этом по качеству жизни то же самое агентство отводит нашей любимой столице почетное 190-е место из 215 возможных. Все начиналось с установления барьера между Москвой и остальной страной: введения в городе всевозможных льгот и доплат, вставших настоящей стеной между городом и областью. Да, было тяжело, да, областная власть была невменяема. Но это стратегическая ошибка, хотя резоны ее понятны: пенсионеры на мэра молятся, бюджетники счастливы, доплаты идут. Но доплата за проживание вместо доплаты за деятельность — разве это не абсурд? Установив такой барьер, мы потеряли возможность строить общую с окружающим пространством стратегию: Москва замкнулась в пределах МКАДа, жестко обозначившего край столичной земли.

² Существует великий закон Нью-Йорка от 1916 г. — закон “красной линии”. Он вменил ступенчатую (по мере повышения этажности небоскребов) застройку улиц: более высокие дома строятся дальше от улиц, чтобы не загораживать им солнечный свет. Возник силуэт города, главным архитектором которого стал этот закон. В 70-е гг. ввели одну поправку: центральную часть здания можно поднять еще на десять этажей, но за это придется отдать городу первый этаж, это будет плаза, островок покоя. Вот такое правило, простое, как забор, а не целые тома под названием “Градостроительный кодекс Москвы”. К тому же сегодня все пушено на самотек: между двумя девятиэтажками вколачивают 25-этажную башню, что на любом языке мира называется безобразием, но все сходит с рук.

Судя по проектным материалам, опубликованным крупными инвестиционными компаниями вроде “Ренова-строй групп”, в реконструкции Екатеринбурга, Перми и нескольких других городов есть шанс избежать московских ошибок, потому что в этих случаях речь идет о формировании фактически новых городов рядом со старыми городами и потому что для разработки генеральных планов активно привлекаются зарубежные профессионалы, освоившие мировой опыт двух веков развития городского планирования, к великому сожалению не освоенный в России в надлежащей степени.

Ситуация выглядит так, что либо, критически усвоив этот опыт, нам удастся почти с нулевой точки, заново сформировать собственную школу городского планирования, либо мы будем обречены на импорт решений, формируемых профессионалами, которым глубоко чужды и не очень понятны особенности российской истории и российской культуры. Следствием в этом случае неизбежно станет “колониальная” архитектура наподобие той, которая бурно развивается в настоящее время в Арабских Эмиратах, Малайзии и Китае. Этого не хотелось бы.

Основная

1. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996.
2. *Глазычев В.Л.* Глубинная Россия. М.: Новое издательство, 2003.
3. *Глазычев В.Л.* Капитализация пространства // Эксперт, 2004. № 1.
4. *Глазычев В.Л.* Неопознанный объект управления // Эксперт. 2002. № 16.
5. *Глазычев В.Л.* О состоянии местного самоуправления в России: Доклад Общественной палаты РФ (распечатка). М., 2006.
6. *Глазычев В.Л.* Регионы // Логос. 2004. № 5.
7. *Глазычев В.Л.* Слободизация страны Гардарики // Иное. Т. 2. М.: Русский университет, 1999.
8. *Глазычев В.Л.* Урбанистика. М., 2007.
9. Город и деревня в Европейской России. М.: ОГИ, 2001.
10. Городская среда. Технология развития: Настольная книга. М.: Лада, 1995.
11. *Джекобс Дж.* Закат Америки. М.: Европа, 2006.
12. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа / Под ред. В. Глазычева, П. Щедровицкого. М.: Архитектура-С, 2004.
13. Анатомия провинции // Отечественные записки. 2006. № 5.
14. Миграция: угроза или благо // Отечественные записки. 2004. № 4.
15. Пространство России // Отечественные записки. 2002. № 6.
16. Идеология прорыва в будущее. М.: Европа, 2007.
17. *Каганский В.* Культурный ландшафт и советское обитаемое пространство. М.: НЛО, 2001.
18. *Кокарев И.Е.* Соседские сообщества: путь к будущему России. М.: Прометей, 2001.
19. *Кордонский С.Г.* Ресурсное государство. М.: Regnum, 2007.
20. *Линч Кевин.* Образ города / Пер. В. Глазычева. М.: Стройиздат, 1982.
21. *Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье. М., 2004.
22. *Нефедова Т.Г., Пэллот Дж.* Неизвестное сельское хозяйство... М.: Новое издательство, 2006.
23. Приоритетные национальные проекты. М.: Европа, 2006.

24. *Грац Р.* Город в Америке: жители и власти / Предисл. и пер. В. Глазычева. М.: Лада, 1996.
25. Российская урбанизация на перепутье: к "городу-саду" или в "город-огород"? Материалы доклада "Сценарии развития российских городов" // Сб. ст. сотрудников Института экономики города: Ветрова Г.Ю., Косарева Н.Ю., Либоракиной М.И., Новикова А.В. и др. М., 2001.
26. *Стародубровская И. и др.* Организация местного самоуправления в городах федерального значения // Научные труды Института экономики переходного периода. 2004. № 87.
27. *Чернышев С.Б.* Россия, собственность, идея. М.: Росспэн, 2004.
28. *Girouard M.* Cities and People. L.: Pothecary, 1985.
29. *Hall P.* Cities in Civilization. L., 1998.
30. *Mumford L.* The City in History. N.Y.: Harvest books, 2001.
31. *Jackobs J.* The Economy of Cities. N.Y.: Harvest books, 2000.
32. *Rudofsky B.* Streets for People. N.Y.: Doubleday, 1964.
33. *Rusk D.* Cities without Suburbs. Washington: J. Hopkins Univ., 1993.
34. *Sadler S.* The Situationist City. MIT Press, 1999.

Дополнительная

35. *Аристотель.* Политика. М.: АСТ, 2006.
36. *Витрувий Марк Поллион.* Об архитектуре. Л., 1936; Десять книг об архитектуре. Витрувий Марк. Серия "Из истории архитектурной мысли". 2-е изд. М., 2003.
37. *Говард Эб.* Города будущего. М.: Сакура, 1992.
38. *Милютин Н.* Соцгород. М., 1930.
39. *Платон.* Диалоги. Сочинения платоновской школы. М.: Мир книг, 2007. (См. диалоги "Критий" и "Тимей" — миф об Атлантиде).
40. Политика: наука об управлении государством. Платон. Аристотель. М.: ЭКСМО; СПб.: Terra Fantastica, 2003.
41. Русское градостроительное искусство. Т. 3, 4. М.: Стройиздат, 1994—1996.
42. *Семенов В.Н.* Благоустройство городов. 2-е изд. М., 2003.
43. *Филарете (Антонио Аверлино).* Трактат об архитектуре / Пер. и примеч. В. Глазычева. М.: Русский университет, 1999.
44. *Calthorpe P.* The Regional City: Planning for the End of Sprawl. Island Press, 2001.
45. *Rowe C., Koetter F.* The Collage City. MIT Press, 1978.
46. *Shrinking C.* Kulturstiftung des Bundes. Berlin, 2005.
47. *Venturi R., a.o.* Learning from Las Vegas. MIT Press, 1977.

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

- www.admin.nyagan.ru — сайт города Нягань Ханты-Мансийского автономного округа.
- www.cap.ru — официальный портал органов власти Чувашской Республики.
- www.csr-nw.ru — сайт фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад»» (Санкт-Петербург, под руководством В.Н. Княгина)¹.
- www.eurasia.msk.ru — сайт фонда «Новая Евразия» (ФНЕ) — российской некоммерческой организации².
- www.glazychev.ru — сайт В.Л. Глазычева.
- www.leontief.ru, www.leontief.net — сайт Международного центра социально-экономических исследований (Леонтьевский центр).
- www.urbanecomomics.ru — сайт Института экономики города.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.
3. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.
4. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.

¹ Независимый общественный институт, созданный с целью содействия развитию северо-западных субъектов РФ и обеспечения стратегических преимуществ этого макрорегиона в системе российского и мирового хозяйства.

² Целью деятельности фонда является содействие улучшению качества жизни российских граждан через программы, содействующие эффективно социально-экономическому развитию (на федеральном и региональном уровнях), основанные на принципах консолидации усилий и ресурсов государства, общественности и бизнеса и использовании передового российского и международного опыта и инновационных технологий.

ХРЕСТОМАТИЯ

*Hall Peter "Cities in civilization".
Sadler Simon "The situationist city". Calthorpe Peter,
Fulton William "The regional city: planning for the end of sprawl".
Rowe Collin, Koetter Fred "The collage city".*

Хрестоматия включает отдельные главы из четырех книг, входящих в перечень основной литературы по курсу «Политическая экономия города», не переведенных на русский язык и наименее доступных для российских слушателей программы МВА, зарубежных авторов — крупных специалистов по городскому планированию и развитию.

В своей монументальной монографии «*Cities in Civilization*» английский историк *Peter Hall*, отталкиваясь не от градостроительной формы города, а обращая внимание на взаимодействие культурных и экономических конструкций, сменяющих и взаимодополняющих друг друга, описывает эволюцию великих городов — центров европейской цивилизации (в первую очередь как мощных инновационных и креативных центров), в частности Афин, Флоренции, Лондона.

В книге *Simon Sadler "The Situationist City"* существующая городская среда изучена как гигантское существование множества различных ситуаций. Благодаря обобщению значительного материала научных исследований социально-психологическая карта городской среды представлена автором в максимально объективированном виде.

На примерах различных городов (с охватом их истории и более поздних материалов XX в.) *Peter Calthorpe* и *William Fulton* в книге «*The Regional City: Planning for the End of Sprawl*» рассматривают город вне пределов городской черты как центр колонизации большой территории, стягивающий на себя все ее экономические, социальные, культурные связи, инфраструктуру жизнеобеспечения и т.д. Авторы показывают различные масштабы территориального планирования и объясняют, каким образом благодаря

эффективному региональному планированию возрождение городской и пригородных территорий может привести к развитию метрополии в целом.

В культурологической работе Colin Rowe и Fred Koetter "The Collage City" городская среда представлена как взаимоналожение множества порядков, унаследованных от различных эпох и культур. В книге на примерах западной культуры внимательно разобран этот хаос взаимоналожения культур и цивилизаций, показана его ценность — как процесса, формирующего уникальность и своеобразие каждого города и его среды.

Знакомство с указанными книгами особенно актуально для слушателей при изучении ими тем, связанных с вопросами урбанизации, развития городской среды, а также со стратегическим планированием территориального развития.

Hall Peter

CITIES IN CIVILIZATION

L., 1998

The Saltsjobaden Agreement of 1938. One basic platform for all this was established in a critical compromise agreement between the Swedish Employers' Federation and LO, hammered out over two years and signed at the Stockholm seaside resort of Saltsjobaden in 1938. It was strictly an agreement between the two sides of industry, quite outside government; but it provided a crucial underpinning for Social Democratic policies after the war. The unions accepted that private enterprise should be given the freedom to expand, through government tax breaks and subsidies; in return the employers accepted the principle of full employment; in return for that, strikes were to be minimized by a requirement for a minimum fortnight's notice to cancel the agreement. As one critical observer puts it: "The LO and the Employers' Confederation, assuming sovereign power, divided Sweden between themselves, and industrial peace was enshrined as a national institution".

Saltsjobaden had two paradoxical effects, which were clearly contemplated: a huge increase in union membership, from about 30 per cent (about the same as in Britain) in the 1930s to 65 per cent, one of the highest percentages in the world, in the late 1940s; yet a decline in strikes, which reached a very low level in the 1950s and 1960s: in 1962 Sweden lost a total of two man-days per 1000 employed persons

through work stoppages, meaning that labour relations in Sweden were 152 times as peaceful as in the United States, 146 times as peaceful as in Britain, and 74 times as peaceful as in France.

But it had another effect: a system of tax-exempt investment funds, introduced in 1938 and reformed in 1955, effectively allowed firms to avoid taxes by setting aside funds for future investment. Thus, between the mid-50s and the mid-70s, firms were liable to pay 40 per cent profits tax to central government; local taxation raised this to 52 per cent. But they could set aside 40 per cent of their annual profits in investment funds, 40 per cent of which in turn must be deposited in a blocked, interest-free account at the Central Bank. Between 1956 and 1965, these funds grew from 247 million kronor to 3307 million kronor. Thus, while total profits taxes rose — from 26 per cent of GNP in 1955 to 41 per cent in 1970 and 52 per cent in 1979 — as a share of total tax revenues they decreased from 11 per cent in 1955 to 3 per cent in 1970, remaining at 3 per cent in 1979. Firms were allowed to slash their tax liability, in extreme cases almost to zero, provided they reinvested the profits. The provisions were exceptionally favorable to manufacturing industry, and above all to the more productive, more successful firms. In 1976, Rune Hagelund, a board member of the Swedish Employers' Federation and chairman of two major companies, remarked: "Sweden is a funny country to call socialist. In France or Austria the government owns a much larger share of industry, and I would expect that in a socialist country personal income taxes would be low and company taxes high, whereas in Sweden it is the opposite. It has the world's highest personal income taxes and it's a tax haven for companies!"

Critical to this policy was the structure of Swedish industry, which is dominated by large, highly efficient firms: in 1963, 37.5 per cent of total value of production came from the top 50 companies, and these were especially found in the strong growth-oriented, export-oriented sectors like mining, metals, chemicals, electro-technical, pulp and paper, transportation, food, and engineering; many, like Volvo, SAAB-Scania, ASEA, Electrolux, LM Ericsson, and SKF, are international household names, and during the post-war period they absorbed smaller companies. Small establishments, with less than ten employees, collapsed from 47 per cent of the total in 1958, to only 18 per cent in 1979: firms with 50 and more workers rose from 14 to 26 per cent in the same period: at the latter date, no less than 60 per cent of all workers were in firms with 200 or more employees. Small businesses got little

help and were hampered by lack of capital, while the tax breaks encouraged the big firms to become bigger and more highly capitalized still. The outcome was an extraordinarily high ratio of capital to labour, probably the world's highest. And these firms were interrelated through a few individuals who held multiple directorships: the chief executive of Stockholm's Enskilda Bank, Marcus Wallenberg, held no less than 60 directorates.

Rehn and Meidner: The "Swedish Model". In the late 1940s Rehn and Meidner added a further twist to the "Swedish model": endorsed by the LO congress of 1951, it became government policy in the mid-1950s. Now, the Social Democrats abandoned not just nationalization, but all belief in economic planning, save in the sense of forecasting. Instead, the model had two prongs. One was that the state would maintain a permanent budget surplus in order deliberately to restrict private demand. This would depress the economy and thus increase employers' resistance to wage demands. The other was called solidaristic wage bargaining, and it had a ruthless logic: the state would encourage above-average wage increases for the lowest-paid workers, and that would cut the profit margins of less efficient firms and sectors, forcing them either to rationalize production or go out of business. But better-paid workers would have their wages squeezed; and that would trigger expansion of capacity in the more efficient firms and sectors. At the same time, the state would pursue an active labour market policy, in the form of training and relocation schemes, to ensure that labour transferred smoothly and quickly out of the inefficient sectors and into the efficient ones, thus subsidizing the recruitment and training costs of the efficient advanced firms: a virtuous circle. As Jonas Pontusson says, "In retrospect, the significance of the Rehn-Meidner model as the intellectual foundation of labour's postwar strategy can hardly be exaggerated". Likewise, Adam Przeworski argues that it represented a very ingenious way of dealing with a central weakness of Keynesian policies under full employment, when stimulating demand may have the perverse long-term effect of lowering output: by combining very high taxes on profits with very high investment tax relief, the Swedes maintained a high-investment, low-consumption economy; by socializing consumption they could control for inflationary effects.

It was a ruthless policy, and it was applied ruthlessly. Gosta Esping-Andersen shows that "solidaristic" pre-tax incomes, already very equal, were then compounded by highly progressive taxes: a high-income per-

son, earning four times the wage of the average worker, paid a marginal tax rate of 85 per cent, and would hand over nearly 69 per cent of his gross income, in income tax and social security. The income of a Stockholm city councilor, which was ten times that of an industrial worker in 1920, dropped to seven times in 1950, and that of a government agency head dropped from eight times to four times in the same period. In 1939, a Cabinet minister earned eight times the after-tax income of a blue-collar worker; by the 1970s the ratio was just over two to one. Even compared with other Scandinavian welfare states, Sweden taxed more and spent more on social services: taxes rose from 30 per cent of GDP in 1960, to more than 50 per cent in 1978; social expenditure trebled from 11 to 33 per cent. And more of the tax yield came from direct taxes, less from indirect ones, than in Denmark and Norway.

By the early 1970s public consumption stood at 23 per cent of GNP, compared to 13–16 per cent for most western European countries; transfer payments, including the social security system, were 20 per cent of GNP, again high in European terms; direct taxes and other imposts on households represented about 51 per cent of GNP, against 35–40 per cent for most of western Europe; collective savings, including semi-public pension funds, were about 45 per cent of total gross savings, and collective credit supply represented some 40 per cent of total "organized" credit supply.

This paid for one of the world's most complete welfare states, based on universal, very generous welfare benefits. The quality and level of services were set deliberately high, so that any competing private alternatives would be unattractive. Pensions were increased, but the important point was that the increases were independent of the amount contributed; though in the 1950s, a contributory element was introduced. Child allowances were introduced; provision was made for holiday trips for mothers and children; paid holidays for workers were increased; a national system of health insurance was instituted.

The Model in Action: The Great Post-war Boom. At first, it worked, or seemed to: Saltsjobaden gave rise to "Harpsund democracy", named after an old manor house where business and labour leaders met to hammer out differences. During the 1950s and 1960s, the Swedish model appeared almost effortlessly to deliver the goods, both literally and metaphorically. Productivity rose swiftly, aided by a sophisticated technology, a labour market free of conflict, an influx of cheap immigrant labour, and a lowering of trade barriers; real wages virtually dou-

bled, working hours shortened and holidays lengthened, and there was a huge expansion of welfare benefits. Industrial production grew rapidly in the 1950s, even faster in the 1960s, and then returned to the 1950s level in the early 1970s; the most dynamic sectors were chemicals, engineering, steel and metal, rubber goods, gravel and quarry and lumber; in other words, precisely the ones dominated by the giant firms, which the policies had been designed to favor. During the late 1960s, transit workers, and firemen; and only about 20 per cent were white-collar. Today, these areas — Olovsund, Norra Angby and Tallkrogen — still have a special charm.

A State Housing Loan Bank was established in 1930 to issue second mortgages up to a total of 75 per cent of purchase price, or first mortgages up to 60 per cent, for periods from twenty to forty years. In 1935 the state introduced rental allowances for urban families with three or more children; in 1938 similar benefits were extended to owner-occupiers. Meanwhile, the Stockholm Cooperative Housing Society was formed in 1916, followed by the Tenants Savings Bank and Building Society (*Hyresgästernas Sparkassa och Byggnadsforening*) in 1922; by the mid-1930s, 65,000 people lived in co-op apartments. But, in the late 1930s, private enterprise was still making a substantial contribution to housing needs. And the great majority of Stockholmers remained crushed together in the tenement blocks of the stone city, the nineteenth-century, republic-transport city; the suburban communities that had developed along the railway lines, sometimes quite far out, were beyond the range of working-class incomes.

In 1942, significantly in the middle of the wartime emergency, came a major change. The Social Democratic government, claiming that private enterprise was too small-scale to meet demand, brought in state-subsidized mortgages. Specifically, larger third mortgages were given to municipal and non-profit builders rather than to private investors and developers, and for multi-family apartment blocks as against single-family houses; supplementary loans were granted which in effect amounted to a straight subsidy; rents were frozen, and rent control effectively remained in place until 1967. The system was implemented by the major cities, including Stockholm, which were generally Social-Democrat-controlled. Then, in 1946, the report of the Royal Commission on Housing and Redevelopment recommended a housing policy package; the housing shortage should be eliminated; standards should be raised, by building more units with two or three rooms and a kitchen; rent levels should be kept at no more than 20 per cent

of industrial wages; public finance and local authorities building should be encouraged, as should non-speculative building through favourable loans.

The next major step came in 1958, when the government established a national superannuation fund (ATP). The funds were not allowed to go into commercial investment; they were deliberately diverted into housing. By the 1970s, over 40 per cent of the fund was invested in housing, amounting to just over 30,000 million kronor or 20 per cent of total housing investment. In effect, the fund represented a virtually unlimited source of state housing finance, whereby public housing would continue to dominate the picture and housing would effectively remain a social service, not a market good. Between 1965 and 1975, the majority of housing stock was renewed, and a typical Swede paid 15 per cent of gross income for decent housing. Further, this did not vary much by income or status: in 1969 blue-collar wage earners spent just under 17 per cent of their income on housing, white-collar salary earners exactly 18 per cent. The price was that the typical Swede effectively lived in a somewhat standardized building, albeit with detailed architectural variations.

These choices — in 1942, in 1945—7, and in 1958 — were critical. For, though parallel developments were occurring in other European countries, in Sweden they went further: essentially, the 50 coal Democrats intended to use housing policy as the means to building the kind of economy and society they wanted. This policy assisted wage solidarity, by reducing pressures on wages from the lower-paid echelons, and it assisted geographical mobility in aid of restructuring. So the Social Democrats created something unique: “the largest state-controlled, more or less self-contained economic sector in any Western country”.

But, by the same token, they also aimed to develop a permanent constituency of satisfied voters, who would then guarantee the maintenance of that society. It was no accident that the legislation reinforced the role of the tenants' association. It acted for all tenants; it had no formal political ties, but in fact was oriented towards the Social Democrats. The cooperative housing movement, HSB, was also part of the SDP constituency, whilst the National Association of Homeowners was small, including only about 5 per cent of homeowners. Thus the rental sector was carefully orchestrated through well-organized and fully recognized agencies, while the homeowners were left without much of a voice.

The result was an elaborate system of mortgage financing and subsidies, coupled with government controls over rents, interest rates, and building activity. Its objective was clear: to ensure that housing was primarily provided by local government, supplemented by cooperatives. This was secured through public finance, with a system of differential loans and subsidies to reduce the cost of public housing relative to private housing. Over 90 per cent of housing starts (including most private enterprise starts) were partly financed by government, which actively discriminated in favour of the public and cooperative sectors. Most dwellings were financed by mortgages taken out by the investor: a city, cooperative, or private developer. The first two mortgages were obtained from special mortgage banks at government subsidized interest rates and generally amounted to 70 per cent of building cost. The third mortgage was a direct grant used in discriminatory fashion to bring the total loan for public authority building up to 100 per cent, for cooperatives up to 95 per cent, and for private enterprise only up to 85 per cent. 5 nice government mortgages were available only for dwellings up to 1250 square feet, the system discriminated against any but the smallest single-family houses. With such broad government control, public authorities effectively controlled the production volume, allocation, design and, to a degree, the pricing of new housing.

And, in a further twist, government financing was restricted to developments conforming to local land-use regulations; in practice, this meant publicly owned land. In fact, the procedure was totally controlled by bureaucratic processes. The framework for housing loans was approved annually by the central government, and since such loans covered 90 per cent of all housing, they were the decisive factor. They were based on housing production plans, which local authorities were compelled to produce under the 1947 Housing Act. Parliament decided how many units were to be built, how many should be state-aided, and even how many were to be single-family and multi-family; the totals were allocated to provincial housing boards and then to individual local authorities. Given that 90–95 per cent of housing was state-aided, these allocations essentially determined both the volume and the location of housing construction in each area.

So, as described by an American observer, Ann Louise Strong, at the beginning of the 1970s, the system was totally state-controlled: effectively, the private builder had no freedom of action. Any housing developer — private, cooperative, or public — wanting government

assistance must have an approved government mortgage. The application was forwarded by the municipality, with its recommendations, to the provincial housing board for decision. It must show that the housing met government standards for density, room size, utilities, sunlight, parking, and accessibility to play areas and community facilities, as well as providing a good environment. If there was a local plan, the housing must conform to it.

The result was a huge shift. Overall, from 1936 to 1940 only 13 per cent of housing units had received state support; from 1940 to 1945 the figure was already 70 per cent, by 1949 78 per cent, and in 1954 and subsequent years, between 90 per cent and 95 per cent. In the period from 1945 to the mid-1970s, 45 per cent of new housing was for public authorities, usually by non-profit housing corporations; 20 per cent was for cooperatives, and 35 per cent was privately built. The so-called Municipal Housing Corporations (MHCs) became the cornerstone of 5 wildish rental housing; in 1981 they managed 20 per cent of total housing stock, 40 per cent of multi-family housing; in Stockholm and other large cities, the figure was 50 per cent of the total. In 1945, there were 30,000 public sector housing rental units or about 4 per cent of the housing stock; by 1975, the corresponding figures were 700,000 or 20 per cent. The share of housing construction carried by private enterprise decreased from 88 per cent in 1939 to 34 per cent in 1949, to 22 per cent in 1963, and 20 per cent in the late 1960s. Cooperatives accounted for 25–30 per cent of production in the 1960s; HSB (the National Association of Tenants 5 avenges and Building societies) alone was providing 20 per cent in the early 1960s. As a result, there was a major shift over time towards public and cooperative housing: in 1945, 38 per cent of dwellings were owner-occupied, 51 per cent were privately rented, 4 per cent were cooperative dwellings, and only 7 per cent were public housing; by 1970, 35 per cent were owner-occupied, 30 per cent were privately rented, 14 per cent were cooperative, and 21 per cent were public housing.

The core of the system was public housing, available to all without means testing, so “neither stigma nor segregation was built in”: the goal of the housing policy was “good-quality, modern housing for *all at reasonable costs*”. Means testing was specifically rejected for fear that it would lead to stigmatized “category” housing; the 1952 General plan for Stockholm, the definitive document, specifically refers to the need to incorporate lower socio-economic groups that might show a tendency to antisocial or criminal behaviors. That was feasible so

long as there was a basic housing shortage: after that was ended in the early 1970s, increasingly, public housing was seen as an inferior form of housing for the poor. 61 *y et*, as Ingmar Elander puts it, “tenure neutrality” remained a principle, “in spite of its prevailing distance to reality”.

It took a huge effort. At the start, in the early post-war years, the fundamental fact was sheer basic shortage of housing. On top of the accumulated deficiencies of the past, people were pouring into the cities: between 1945 and 1955, 250,000 people migrated to them. City-dwellers formed 49 per cent of the total Swedish population in 1930, 55 per cent in 1940, 65 per cent in 1950, 73 per cent in 1960, and 81 per cent in 1970; this was one of the most rapid urbanization processes in all Europe.

In response, the government adopted extraordinarily high building targets: 650,000 units for 1956–65, and the so-called Million Programmer for 1965–74, based on the new ATP pension funds. Under it, private financing and single-family housing were further marginalized, public control of land was strengthened, and the stress was on large apartment complexes, generally in high-rise blocks, in outlying satellite towns catering for mixed classes and incomes. Public housing reached a peak in 1965–74: 1,005,578 dwellings were indeed completed; the MHCs built 37 per cent of them, and the MHC share of multi-family housing production rose from 53 to 68 per cent. The programmer added 3 per cent to the national housing stock each year; by international standards, it was remarkable, but in Sweden it brought little credit.

For, despite the highest rate of housing construction in Swedish history 12.5 dwelling units per 1000 population in 1965 — the urban housing shortage remained acute. Stockholm’s waiting list was 120,000 in the mid-1960s. The waiting period for a young couple was about ten years; an anecdote had a young man complaining that he and his fiancée had to postpone their marriage because they had no apartment; asked why they had not moved in with his parents, he replied: “Because they’re still living with my grandparents”. In consequence, by the mid-1960s housing became the key political issue, and an extremely contentious one: the so-called bourgeois parties found it a convenient stick with which to beat the SDP, and they were joined by the media and the economists. 65 In the 1966 municipal election campaign, the veteran Prime Minister Tage Erlander was asked on television what advice he would give a young couple faced with a ten-year waiting pe-

riod; under pressure, he replied that the best they could do was check their application papers were in order.

It was completely honest, and politically quite inept: the SDP vote dropped to 42.2 per cent, its lowest since 1932; Erlander offered to resign, the offer was not accepted, but in 1967–1968 the government completely overhauled the system of housing finance. Rent control had led to deterioration of the stock and to anomalies in rents, since permissible rents depended on date of construction. So it was abolished in 1967–1968, and replaced by a system based on the principle of same rent for the same apartment whatever the age; this was based on an elaborate classification scheme for all flats, which provided the basis for annual negotiations between the tenants’ associations on the one side and the municipal housing authorities and cooperative associations on the other. In effect, it introduced what has been described as “probably the world’s largest and most generous rental allowance system”; by 1970, most pensioners and 50 per cent of all renters were receiving a subsidy. In addition, 70 per cent of loan value for new housing was to be provided by private credit institutions; the state second mortgage, at market interest rates, would make public sector loans of up to 100 per cent, cooperatives’ loans of up to 98 per cent, and loans to private developers of up to 85 per cent; instead of equal payments over thirty years, borrowers would pay less initially and more later. Municipalities got extra land purchase powers to ensure that they could buy land sufficient for ten years ahead, and to prevent speculation; to make certain that they kept ownership, they were to lease rather than sell their land; state loans were available to help with purchase and leasing costs.

There was another problem, and that was the crushing uniformity of the housing that was being produced. Until 1963, the state loan regulations were quite deliberately biased to favour high-rise buildings, because they were thought cheaper; then, studies disproved this argument, but the debate shifted: now, it was argued, high density should be encouraged, because it made it easier to provide services. In any case, of course, high density represented the “rational” Social Democratic ideology. So 97 per cent of all public rental housing, and 95 per cent of the cooperative housing, consisted of flats, whereas all owner-occupied housing was in the form of houses. But in the cities, the public sector dominated: in Stockholm, at the start of the 1970s, single-family houses constituted only 10 per cent of all dwellings, and in the wider Stockholm region 20 per cent. This public and cooperative

housing was relatively new, because two-thirds of it had been built after 1960, and was well equipped, but it was small and cramped: only 9 per cent of public units, and 11 per cent of co-op units, had more than three rooms, against 62 per cent of owner-occupier housing. So, by 1970, high marginal tax rates were combining with inflation and a desire for home ownership, to bring an explosion of private, single-family housing.

Sadler Simon

THE SITUATIONIST CITY

MIT Press, 1999

Urbanism and power. In the France of the 1950s and 1960s, Lefebvre and the situationists were confident that dominant power resided in the state, its capital, and its media; that social interests were more or less class-based; and that the dynamics of society — whether one looked at the production of time or the production of space — could still ultimately be explained through an updated dialectical materialism, “All space is already occupied by the enemy, which has even reshaped its elementary laws, its geometry, to its own purposes”, Kotanyi and Vaneigem concluded on behalf of the Situationist International. Some years earlier, *Potlatch* had started to publish Jorn’s neo-Marxist analyses of architecture. “Architecture is always the ultimate realization of a mental and artistic evolution”, he argued, because “it is the materialization of an economic stage... Creating an architecture signifies constructing an ambiance and fixing a way of life”. He was determined that the struggle between the “Apollonian” forces of ruling-class order and the “Dionysian” forces of underclass energy should become visible in architecture.

It is not difficult to see why architecture and space, and more particularly the relationship between the modernist aesthetic and the restructuring of society, preoccupied Lefebvre and the situationists. Even as mainstream modernism was on the wane in avant-garde architectural circles, it was reaching its apogee in building production worldwide. Two massive projects of the sixties, Le Corbusier’s Chandigarh in India and Lucio Costa and Oscar Niemeyer’s Brasilia in Brazil, conjured up administrative centers in the desert in ways that confirmed mainstream modernism’s transition from the rational to the extraordinary, from the revolutionary to the bureaucratic. Brasilia, *Internationale situationniste* declared, represented “the architecture of functionaries,

the instrument and the microcosm of the bureaucratic *Weltanschauung*”. Rationalist reconstruction and redevelopment was undertaken with particular zeal in France, as Lefebvre and the Parisian situationists were only too well aware, haunted by key areas of the program: the bleak *grand’s ensembles* (housing schemes) built around the peripheries of French cities, the projection of a series of *villas nouvelles* (new towns), and the plans to reshape Paris as a modernized European hub.

Rationalism was already situationism’s *bête noire*, but, to make the provocation even more unbearable, French postwar rationalism was of a particularly uncompromising strain. The impact of the new architecture upon the French popular imagination could be gauged, for instance, by the dystopian vision of Jean-Luc Godard’s film *Alphaville* (1965). The peculiarly repetitive nature of the new architecture was a side effect of the French mastery of system building, a highly efficient way of building usually achieved by hanging standardized units on reinforced concrete frames, a technique considered to combine modernity with economy. Of course, this construction was being carried out not by the pioneers of rationalism, but by a younger generation seizing the opportunity to finally impose something of the visions of the masters that they had learned in the seminar room. The ambitions to build the city in the sky, renew housing, and reorganize traffic circulation were all still there, but, despite considerable planning powers, projects tended to be piecemeal, the astonishingly utopian, “clean sheet” visions of the twenties and thirties, like Le Corbusier’s Plan Voisin for Paris, now something of an anachronism.

In truth the situationists were among the most megalomaniac heirs of *urbanism*, aspirants to the remaking of the city, while Le Corbusier’s postwar work was marked by a steady transition into intensely humane and organic work. But it was easy for them to set up Le Corbusier as the whipping boy, laying every ill of rationalism at the feet of the aging master himself by interpreting him solely on the basis of his interwar work. After all, even the scaled-down ambition of postwar reconstruction could produce some audacious schemes, and it was undoubtedly the cursed legacy of Le Corbusier and his CIAM colleagues that had inspired it all. In desperation Potlatch issued a “Boycott Order” against the 1956 “Radiant City Festival” event held in Marseilles, a celebration of Le Corbusier’s vision organized under the state patronage of the Ministry of Reconstruction and Urbanism that aimed to impose, the International Lettrists claimed, an official unity upon an avant-garde that ought to be vital and independent.

What counted as legitimate and benevolent social planning for Le Corbusier, CIAM, and the generation of planners that was their offspring, represented the bourgeois reorganization of space to the situationists. In 1923, claiming that “big business is today a healthy and moral organism”, Le Corbusier had justified urbanism as a choice between “architecture or revolution”, concluding that social frustration was a result of the workers’ inability to transfer the rationality of the workplace to home life and leisure. His version of radical change was carried through not by the populace but by the visionary architect-dictator, capable of planning people’s lives by first organizing the spaces and places in which they were acted out: factories, offices, apartment blocks, sports halls, and cars.

“Urbanism renders alienation tactile”, Debord and Jorn claimed. *Pollatch* compared Le Corbusier’s architecture to the programs, stretching from Plato’s Republic to the early nineteenth-century mystic Pierre-Simon Ballanche’s plan for a “City of Atonement”, to design not just the fabric of the city but the social, spiritual, and economic minutiae of its everyday life. *Pollatch* dismissed Le Corbusier as a “cop” and nicknamed him Le Corbusier-Sing-Sing after the notorious prison. He was, indeed, “Le Protestant modulaire” (the modular Protestant), as if the fashionable Corbusian modular system for proportioning buildings was somehow inherently theocratic, an architectural straitjacket tailored for Le Corbusier’s ideal man. Anticipating claims made by Henri Lefebvre, Michel de Certeau, and Michel Foucault that control and surveillance are a principle of organization in the modern world, the Lettrist International declared that modernist architecture “has never been an art” and that “it has on the contrary always been inspired by the directives of the police”. The lettrists became ever more hysterical: “today the prison has become the model habitation, and the Christian ethic triumphs without response, when one realizes that Le Corbusier aspires to suppress the street. And he’s proud of it. There indeed is the program: life definitely partitioned in closed blocks, in surveilled societies; the end of chances for insurrection; automatic resignation”.

Debord and Jorn’s illustration of the principle was less sophisticated than the Benthamite panopticon prison later chosen by Foucault, but it made the point well enough, the plans of a nineteenth-century prison workhouse floating through the tortured space of their *Memories*. Obsessive control, bequeathed by a succession of urban authorities, seemed to govern the most innocent spaces of everyday life, even in the

Lettrist International’s neighborhood pleasure park: «One can discover at a single glance the Cartesian organization of the so-called “labyrinth” of the Jardin des Planters and the inscription that announces it: GAMES ARE FORBIDDEN IN THE LABYRINTH. One could not seek a clearer summary of the spirit of a whole civilization”. Evidence of the complicity of architecture and authority came easily to hand. *International situationniste* published a clipping from the newspaper *Le Monde* discussing Interpol’s «plans to create... a “bureau of criminal prevention”... to provide architects, engineers, builders and other specialists with the wide range of techniques developed and endorsed by the police in order to prevent criminal offenses».

The situationists’ ability to “détourn” evidence like this made urban planning feel suddenly unsettling. Urban redevelopment and housing in postwar France, partly prompted by migration from the countryside as the nation continued to shift its economy from an agrarian to an industrial and commercial base, were perhaps the most visible reminders of the presence and power of welfare capitalism at a time when the French state was anxious to secure consensus. Against the background of the loss of Indochina and the outbreak of the Algerian war, France under the Fourth Republic was governed by a string of unstable coalitions, with police troops prowling the streets of Paris in 1955–1956 in an attempt to “keep the peace”. The competition between the left and right wings of mainstream French politics was stabilized for less than a decade by De Gaulle’s Fifth Republic, constituted in 1959.

Barely deterred by the unpopularity of the *grand’s ensembles*, De Gaulle’s government stepped up plans for redevelopment both in Paris and in the provinces. “One can only admire the ingenuity of our ministers and our urbanist architects”, A.-F. Conord commented in *Pollatch* in 1954. «So as to avoid a complete rupture of consensus, they have put in place some model slums, the plans of which serve the four corners of France... It is the “barrack” style». Later that year *Pollatch* claimed that the French authorities were using an earthquake in the Algerian city of Orleansville as a pretext for the creation of “a premeditated ghetto” that would relocate the indigenous population to the outskirts of the city in “vaguely neo-Corbusian barrack-block housing”, much as Algerian immigrants would find themselves ghettoized on the fringes of Paris in the early 1960s. *International situationniste* continued to provide such case studies, citing the notorious grand ensemble of Sarcelles, built for blue-collar habitation, and the *ville nouvelle* of

Mourenx, to substantiate its claim that planners were using housing to literally stratify workers according to their social and economic status. Mourenx's sudden appearance in his rural homeland of southwest France shocked Lefebvre as well into a deeper examination of the production of space. The town's population was bound by exclusive employment to the gas fields and petrochemical complex of Lacq, *Internationale situationniste* explained, and labor and social relations enforced at Lacq were being carefully reproduced in housing at Mourenx: single people were housed in towers, married people in horizontal blocks, families in semi-detached dwellings, employees with high salaries enjoyed a villa to themselves, while managers lived in completely different cities. The journal compared the new style of housing to the cold war fashion for nuclear shelters: a survival without life, isolating the "disenfranchised" from their bureaucratic masters in Paris.

No one could deny that urban reorganization has been a stock response among modern states faced with social instability, a process usually involving slum clearance and the improvement of communications. Thesis 172 of Debord's *Society of the Spectacle* quoted Lewis Mumford's *The City in History*: "With the present means of long-distance mass-communication, sprawling isolation has proved an... effective method of keeping a society under control". Situationists believed that the priority of reconstruction was the viability of government rather than the improvement of living conditions. Constant, for example, dismissed the Corbusian *ville verte* (green city) as a "quasi-social space" where "roads, logically formed for circulation, are only marginally used as places of encounter". The situationists, following generations of revolutionaries and avant-gardists before them, identified the street as the space of "real life" in the city. What was needed, Constant argued, was not the opening of excessive urban space but its infilling: "if an intimate relation between environment and behavior is to be produced, the built-up area is indispensable".

The production of excess space only encouraged the capitalist "circulation of things and of human beings trapped in a world of things", too dear a price for fringe benefits like spectacular vistas. This, the situationists claimed, had been the result of Paris's key urbanist projects — Haussmann's, from 1853, and a century later its natural successor, postwar redevelopment — and so in a sense situationists simply brought the skepticism of the radical intelligentsia up to date. In the time of surrealism, Walter Benjamin had produced a lengthy critique of Haussmannization, and Louis Aragon's anger at ongoing Hauss-

mannesque redevelopments was clearly articulated in his 1926 book *Le paysan de Paris* (Paris peasant).

The passing of time enabled the situationists to see where urbanism had been heading. By 1963 the group had identified the impact upon cities of what we might today refer to as "late capitalism". The development of monopoly capitalism demanded ever greater urban cultural homogeneity — even leveling off extremes of deprivation and ostentation:

Modern capitalism — concentrated and highly developed capitalism — inscribes onto the scenery of life the fusion of what used to be opposed as the positive and negative poles of alienation: a sort of *equalizer of alienation*... The new cities are laboratories of this stalling society: from Vallingby in Sweden to Bessor in Israel where all forms of leisure are to be united in one single center, without forgetting the housing project in Aviles that signals the neo-capitalist development now reaching Spain. Simultaneously, the disappearance of the "urban jungle" that corresponded to free market capitalism — in all its lack of comfort, its luxuries, and its adventures — continues apace. The center of Paris is radically restructured by the organization of automobile traffic: the quays transformed into highways, Place Dauphine into an underground parking garage.

Defending urban mix. If the city was becoming enslaved to late capitalism, then sooner or later its cultural mix, its "margins", its ethnic and working-class ghettos, would disappear. Between 1954 and 1974 the number of workers living within the Ville de Paris declined by 44 percent, displaced by rebuilding and rent-hiked gentrification to the suburbs beyond the Boulevard Peripherique, while the number of inhabitants belonging to the cadres superieurs (management classes) increased by 51 percent. In the later 1950s, Parisian situationists, who in the early part of the decade could still take the remarkable socio-architectural unevenness of their city for granted, made a last tour of the old neighborhoods, recording them for posterity, fastidiously avoiding the fluid traffic of the boulevards in favor of the still pools and backwaters of the city.

The situationist "drifter" was the new *flaneur* (the Parisian "stroller", dandy spectator of the urban scene who had emerged in the early nineteenth century and was later celebrated in the writings of Charles Baudelaire). Like the *flaneur*, the drifter skirted the old quarters of the city in order to experience the flip side of modernization. And situationist writing carried over some of the *flaneur's* cavalier attitudes; page upon page passionately denounced alienation and extolled revolution.

but the reader was only directed toward a deeper understanding of the ghetto-dwellers' real lives with a nonchalant wave of the hand. Situationists mythologized the poor as fellow travelers on the urban margins, treating the ghetto as an urban asset rather than an urban ill. "We hold that the so-called modern town-planning which you recommend", the lettrists told *The Times* newspaper in London, "is fatuously idealistic and reactionary. The sole end of architecture is to serve the passions of men". The projected demolition of London's Chinatown, they went on, "must obviously make England more boring than it has in recent years already become".

The group provided some splendidly facetious descriptions of Paris's various ethnic quarters. Jacques Fillon joked about establishing an "alternative travel agency", providing tours of cultural "others" that could be reached on foot from the Lettrist International's headquarters near the Place de la Contrescarpe. Of the Chinese quarter, our guide simply noted that "the inhabitants are very poor. They prepare complicated dishes, of little nutrition and strongly spiced". He located the working-class stronghold of Aubervilliers, on the northeast edge of the city, thus: "Having taken the route toward the north, a two-hour walk, one arrives at a place called Aubervilliers, a plain cut with unusable canals. The climate there is cold, and snow falls frequently... The inhabitants, very poor, speak fluent Spanish. They await the revolution. They play the guitar and they sing".

And while situationists' alertness to the class and racial conflict that produced ghettos was fitting in an era of increasing residential segregation — de facto in, say, Chicago, and explicit in South Africa — their own encounters with the ghetto could be immature or deliberately provocative, delighting in the *frisson* of long and loud drinking sessions in Yiddish, Polish, and Algerian bars. Only occasionally was this half-real, half imagined situationist city infringed by socioeconomic practicality; *Potlatch* was once moved to complain that the Abbepierre's emergency Red Cross winter shelter had spoiled the view at a favorite lettrist haunt, the Square des Missions Etrangères. Effortlessly merging the legacies of avant-garde revolutionary with those of *flâneur* and *precieux* (the dandy's seventeenth-century ancestor), the International Lettrists played up their role — "Do you honestly believe a gentleman can amuse himself in Soho?", they asked the editor of *The Times*. Like new gentlemen of leisure, promoting their "revolutionary" motto of *Ne travaillez jamais* (Never work), they reserved a sort of ancient disdain for the petit-bourgeois areas of Paris.

"We are not attached to the charm of ruins", the Lettrist International once emphasized in its "campaign" to save the scruffy Rue Sausage at the back of the Gare d'Austerlitz in the 13th Arrondissement. "But the civil barracks which are erected in their place have a gratuitous ugliness that calls for the dynamiters". For the Lettrist International, the Rue Sauvage was not so much a candidate for straightforward conservation as a reference point for assessing the impact of perfunctory urban redevelopment. Today, only traces of Rue Sauvage can be detected in frontages and cobblestones, and by the 1970s the 13th Arrondissement as a whole was being transformed from its traditional mix of factories and working-class housing into a modernist swath of new housing and offices, centered on the Place d'Italie.

Its fate was sealed in the very years of situationism's formation, from the early 1950s to the early 1960s, when the most serious plans for the future of Paris were being drawn up. The scale of postwar redevelopment planned for Paris in those years, once the urgent need to rebuild towns destroyed in the *departments* (provinces) had been met, was unprecedented since Haussmann. It has been estimated that at least a third of the old Ville de Paris disappeared. The plans of which situationists would have first been aware were those of the Conseil Municipal de Paris, intent upon the removal of the officially designated *ilots insalubres* (insalubrious blocks) as a way of renewing Parisian habitation and of improving traffic circulation. In addition, the return to power of De Gaulle in 1958 accelerated policies that envisaged Paris redeveloped as a rapidly expanding tertiary center servicing Europe as a whole. The slick and slightly vacuous image of the new Paris was pondered in Debord's film *La société du spectacle* as the camera swept Raymond Lopez's Ensemble Maine-Montparnasse, a business complex for 21,000 people, with a tower boasting fifty-six floors but no other architectural distinction, a development approved unanimously by the Conseil Municipal.

A massive plan, Haussmannian in ambition, neo-Corbusian in style, led by the Gaullist councilor Andre Thirion in the early 1950s, proposed the redevelopment of "peripheral" quarters and the removal of the indigenous working-class population from a large triangular district bounded by Gare Saint-Lazare, Gare du Nord, and Place de la République to "nearby suburbs", making way for commerce and for the creation of a new urban motorway network with roads fifty to sixty meters wide. The plan was defeated only narrowly in 1951, and

schemes continued to flow through the Conseil Municipal and the superior Prefecture throughout the fifties. Between 1953 and 1958 the Conseil was guided by the Corbusian principle of “reconquering the sun” through the *ville verte*, the instrument so bitterly criticized by the situationists, and in 1954 Lopez, backed by the councilor Bernard Lafay, launched a new round of modernization proposals tackling the first ten arrondissements of Paris, the historic core of the city. The Conseil’s vacillation ultimately pleased no one. The numerous, if relatively minor, incursions that were realized disrupted the urban grain. For example, the Ilot Dupin in the 6th Arrondissement, a couple of blocks away from the lettrist haunt of Square des Missions Etrangères, cleared the preferred situationist urban scene of tight, jumbled buildings and spaces in favor of a slab block with off-street parking. Meanwhile the massive schemes for housing around the Parisian periphery — in 1954 alone the Conseil approved the construction of about four thousand flats — failed to stem the city’s housing problem, a frightening compound of escalating rents, immigration, overcrowding, and inadequate sanitation. «New housing was on the average too small, often badly constructed (1/4 of these “new slums” should be destroyed), and always too expensive», the historian Pierre Couperie noted in 1968. “Because of this, in 1966 from 15,000 to 30,000 new dwellings were vacant, unsold despite the persistent crisis... At the same time, the irresponsible choice of automobiles over adequate housing aggravated these evils and created new ones”.

To some extent Debord and Jorn’s situationist maps, the *Guide psychogéographique de Paris* of 1956 and *The Naked City* of 1957, served as guides to areas of central Paris threatened by redevelopment, retaining those parts that were still worth visiting and disposing of all those bits that they felt had been spoiled by capitalism and bureaucracy. The deductions were made by “drifting” around the city, looking for evidence about the condition of contemporary Paris; Debord and Jorn emphasized the rigor of their detective work by borrowing the title of *The Naked City* from the famous 1948 drama-documentary film of detectives at work in New York City. Watching the film *The Naked City*, M. Christine Boyer has noted, one has the impression of an urban space reconstructed, of a city that was otherwise on the brink of disappearance, “no longer experienced directly by pedestrians” as it became “abandoned for the suburbs, fragmented by urban renewal, and tormented by the automobile”. Debord and Jorn’s *Naked City* conveyed much the same effect.

Each case study of the subsequent redevelopment of the Parisian “Naked City”, it seems, illustrates the verity of situationist claims that *urbanisme* represented a drive to rationalize, homogenize, and commercialize the socioeconomic diversity of Paris. The right-hand edges of the *Guide psychogéographique* and *The Naked City* showed the Gare de Lyon, now surrounded by the office developments that were encouraged near main railway stations by the strategic plan for Paris in the early 1960s. Across the Seine, in the 5th Arrondissement, the maps included the old Halle aux Vins (the wine market, built in 1664 and rebuilt 1808–1819). Only five years after the maps were made, the serried wine stores, separated by tree-lined avenues that bore names as romantic as Rue de Champagne, Rue de la Côte d’Or, and Preau des Eaux de Vie (Champagne street, Gold coast street, Courtyard/playground of the waters of life), would be evicted for the University of Paris’s Faculty of Sciences on the Rue Jussieu. The attentive pedestrian can still find pieces of the walls of the Halle aux Vins on the fringes of the new University, where the cash to finish the demolition of the old and construction of the new dried up. Here is old Paris ravaged by Cartesian excess. Exactly as the situationists seemed to be warning us, the social is implicated in the aesthetic: Jussieu’s nightmarish corridors, vertiginous stairwells, and campus deserts, fashioned from *bet on brut* to meet the demand for popular higher education, barely conceal an indifference for their users.

In 1959 it was officially decided to preserve the “urban and social tissue” of the core, but in a way that was barely less distasteful to situationists. They were not the only critics sickened by the policies of André Malraux, De Gaulle’s new Minister of Culture, whose passion for sanitizing and gentrifying the old as a complement to the new presented an official image of the city just as surely as wholesale reconstruction. And then there was the issue of what was “officially” historic. Since opinion over the role of historic buildings transcended party division and was only part of a wider debate that concerned traffic and social management, the authorities’ hesitation over the extent of renovation and conservation cannot be taken as evidence of a properly conservationist strand in the 1950s, and situationism constituted a lone and ignored voice in the debate. By the 1960s mainstream French conservationist opposition was a little more coherent — consternation over the possible excesses of modernism was felt in the debate about the height and location of Parisian tower blocks, for instance — but as late as 1965 the influential councilor and journalist Alex Moscovitch

would exploit the obsessions with hygiene that dominated French modernization, carrying the day with a lecture impatiently titled with the rhetorical question “Are the slums of Paris sacred?”

To confuse the old with the ancient, to shed crocodile tears over those dilapidated tumble downs, stinking and without character, on the pretext that they are two hundred years old, and that during those two centuries they have sheltered generations of scrofula sufferers and consumptive children, is that to create a work of culture, of spiritual elevation, and of good taste? Must it confer the right to treat as “destroyers” and “vandals” all those who are not snobs of restored slums, all those who prefer modern comfort, hours of sunshine, anywhere that authentic masterpieces of architecture are unlikely to be put in peril?

The Marais, a fabulous and historic slum composed of rotting aristocratic *hotels particuliers* (residential mansions), and briefly home to situationists Guy Debord and Michele Bernstein, appeared as chunks floating in the northeast corners of the situationist maps. Unlike, say, the Halle aux Vins, the Marais was generally recognized as worthy of conservation, its fate being debated within the Conseil Municipal from as early as 1946. The president of the Conseil Municipal in 1946—1947, a self-proclaimed admirer of Haussmann, had suggested that historic buildings could be simply moved out of the way, rebuilt, perhaps, around the Marais as a sort of open-air museum, precisely the sort of solution dreaded by the situationists, who complained of the tendency “to restore a few old urban spots as sights of touristic spectacle, a simple extension of the principle of the classical museum by means of which an entire neighborhood can become a *monument*”. No such official patronage extended to the Marais’s neighbors, the decrepit Beaubourg (literally translated it means “beautiful village”, an irony that doubtless delighted situationists) and the marketplace of Les Halles, placed at the very centers of the situationist maps. At the time, the spectacle of modernization had bypassed this part of Paris. It was a recognizably working-class area, where pedestrians rather than motorized traffic had priority on the streets, and where commercial exchange still took place over transitory market stalls, or in small shops, rather than in the chic boutiques or monolithic department stores a little further north and west. Here in the center of late-fifties Paris, Debord and Jorn correctly identified a gap in the Parisian spectacle.

Its vulnerability merited its celebration. Since the 1930s the Parisian authorities had been determined to modernize the area. The Plateau

Beaubourg section of Lot no. 1, once designated as the worst slum in Paris, was razed to the ground in the 1930s, much as Haussmann had flattened the medieval quarter on the Ile de la Cite, on the pretext that it was an unsanitary harbor of prostitution and tuberculosis. The Plateau was left as wasteland and used as a truck park during market hours for Halles, which was scheduled to move out to the suburbs as part of the regional plan.

Planners toyed with the space throughout the late fifties and sixties. Les Halles, they envisaged, would be demolished and excavated for the central Paris interchange of the new RER Metro, with transformation of the area sure to follow through a combination of state and private capital providing for parking, shopping, and offices. By 1966 a lobby of conservationists and left-wingers, opposed to the loss of low-rent housing and space for artisan trades as well as of historic buildings, was combining to throw the Halles plans into disarray, yet in a sense the battle was already lost. Nothing could save the unselfconscious atmosphere at Halles that the situationists had loved, scrupulously surveyed by Abdelhafid Khatib for *Internationale situationniste* and panned by Debord’s camera in his 1959 movie *Sur le passage de quelques personnes a travers une assez courte unite de temps* (“On the passage of a few people through a rather brief moment in time”). The market itself, which had met on the site since the late twelfth century, departed in 1968, its place taken for a while by the displays and happenings accompanying the revolutionary May events, providing populist competition for the officially sanctioned Festival du Marais. The market halls were demolished in 1971, ingloriously cleared for “le grand trou”, the big hole that was eventually filled in with the RER and a sunken shopping and entertainment center, the somewhat dismal outcome of a planning process that attracted the attention of the biggest names in urban thinking — Henri Lefebvre, Roland Barthes, Philip Johnson, Tomas Maldonado, Bruno Zevi, Jean Nouvel, and Jean Baudrillard, among many others. No amount of expertise in city surgery could put the heart back into Paris.

It was surely no coincidence that 1968 also found President Georges Pompidou personally throwing Beaubourg’s fate open to an international architectural competition for a “happening” library, gallery, and cultural center. Remarkably, neither of the winning architects, Renzo Piano and Richard Rogers, was French. Yet the project as a whole was dedicated to the French conception of *la gloire*, that special combination of personal and national vainglory. In fairness to Piano

and Rogers, their brilliant building was surely preferable, socially and aesthetically, to most of the megastructures that had competed for the site. Rogers even pleaded with the French president himself to preserve Baltard's old glass and green iron Halles market building, a structural exemplar to which Rogers's work paid homage, and no one should doubt the sincerity of Rogers's own radicalism at the time — his 1969 manifesto was the very embodiment of sixties technological utopianism, claiming that "technology offers the possibility of a society without want, where, for the first time, work and learning need only be done for pleasure, and the age-old capitalist morality of earning one's keep, the backbone of the existing power structure, would be eliminated". But the plain fact was that the Centre National d'Art et de Culture Georges Pompidou, a showcase for industrial design, canonically great modern painting, and information, sheathed in a brash functionalism, represented one of the purest and most refined forms of spectacle, an attraction more popular than the Eiffel Tower. Profoundly divorced from the sort of radical local initiative implied by situationist urbanism, Beaubourg seemed to be one more piece of territory lost in the battle for urban space.

When writing about the struggle against the spectacle, the situationists were fond of military metaphors, and at Beaubourg one can see why. Were it not for the authoritarian supervision of the Center's construction by Robert Bordaz, a state councilor whose previous work included the evacuation after Dien Bien Phu, Beaubourg would still be a hole in the ground. Or it might harbor the sort of radicalized population that had put its head above the wall in May 1968, just prior to Pompidou's announcement of the Beaubourg competition. If, as the situationists claimed, the May events were evidence of a spontaneous popular will, then the Centre Pompidou looked like a blatant attempt to manage that will. Even Rogers's biography noted that "the police presence was still overwhelming in Paris in 1971 — none of the Piano & Rogers team had ever seen so many armed police on the streets".

In 1977 Jean Baudrillard, who as a member of the Utopia group a decade earlier had been profoundly affected by Lefebvre and the Situationist International, published a text on *L'effet Beaubourg* (The Beaubourg effect) to coincide with the opening of the Centre. Dismissing the Centre as "a monument of cultural dissuasion", Baudrillard cheerily offered the apocalyptic vision of the Beaubourg's steel frame buckling under the weight of the masses. Within the Beaubourg ma-

chine, he felt, humanism would finally collapse into populism. Since the Second World War the situationists and others had been demanding the space and technology for spontaneous popular culture. In the wake of an attempted revolution, the state had, in effect, called the avant-garde's bluff. In 1989 the Beaubourg hosted the retrospective exhibition on the Situationist International.

Calthorpe Peter, Fulton William

THE REGIONAL CITY: PLANNING FOR THE END OF SPRAWL

Island Press, 2001

The Life And Death Of Edge Cities. Sprawl means different things to different people. To some, it is the honest expression of who we are — fractured, free, and consumptive. To others, it is a virus infecting the land and our culture. We believe it is a model of development that is simply past its time. It was a postwar strategy to house a growing middle class in low-density places knitted together by the car. This pattern once delivered affordable single-family homes, low crime, open space, and free access for the car. Now homes are distant and more expensive, crime spreads, open space recedes, and cars are stuck in traffic. Sprawl now seems at once outdated and, for many, increasingly unaffordable.

"Edge Cities" are defined by Joel Caneau in his seminal book *Edge City: Life on the New Frontier* as suburban areas complete with major job centers and regional retail. It is an accurate description of our contemporary regions and an apt name. For the first time, suburbs are the nexus of our culture and economy. In many cases, the focus of commerce and creative enterprise has shifted away from cities.

As the suburbs progressed from the bedroom communities of the 1950s and 1960s to these contemporary Edge Cities, many fundamental changes took place — changes that now dominate our identity, our politics, our opportunities, and our sense of community. We changed from a country of villages, towns, and cities to a country of subdivisions, malls, and office parks. We spread out geographically beyond any proportion to our population growth. We built a transportation system dominated by cars in a landscape designed for them. We became a decentralized service economy rather than an urban industrial economy. And we became more segregated — by age, by income, by culture, and by race. All of these shifts found physical expression in our development patterns — suburban sprawl and urban decay, diminished natural resources, and lost history.

But just as Edge Cities became the norm, we have outgrown the basic assumptions that encouraged their growth. Land and nature are not boundless. Air quality and congestion limit the monopoly of the car. Middle-class affluence is not universal. The single-family dwelling is not for everyone. In fact, we are no longer a country of nuclear families — only a quarter of American households are now married couples with kids and less than half of them subsist on one income. Since 1950, the percentage of women working has tripled. The *Leave It to Beaver* version of the American Dream is slipping away.

As this version of the American Dream is aging, we are confronted by other profound changes: the globalization of capital and labor, a growing economic inequality (even in the midst of prosperity), a decaying environment, and a marked erosion of our faith in public institutions, to name just a few. We hear about these changes every day but cannot seem to find the means to organize them into a coherent vision of a personal or cultural future. Many ordinary people respond by withdrawing, cocooning in special-interest groups and gated communities.

This retreat from a more public life is reinforced by our accelerating tendency to shape communities around special interests rather than around the places we live. “Communities of interest” are the social and economic associations that we form from our particular lifestyle, employment, and social standing. A community of interest is a world filled with people of similar activities, ages, incomes, and values. It is the “gated community” of the mind.

The counterpoint had been the random associations and connections that we developed in our older neighborhoods — places that often fostered a public world that enhanced interaction beyond common interests and like-mindedness. But, as these more diverse “communities of place” became more and more segregated by suburban zoning policies, we lost our day-to-day interaction with a wide range of people — people not encountered in our communities of interest. A landscape of isolated land uses became a landscape of isolated people.

Even within the more highly segregated developments of today, there is less common ground, less civic space to bring even their homogenous populations together. We leave home in a car and travel to remote workplaces. Without the simple act of walking in our neighborhoods or having something of a common destination, it is little wonder that we know our neighbors less and less. We communicate on the Internet but not on the street.

For some, this is fine: for others, it is debilitating. While the wealthy and mobile can build a complex and rich personal network of associations and opportunities across their region — and in fact the globe — others become more physically, economically, and socially limited. Our two-tiered society and its inequities are magnified by this fundamental difference in the nature of our communities. We are becoming socially more segregated — now by interest, access, and geography as well as income, age, and race.

Part of our inability to come out of our special-interest cocoons and address the massive changes in our time is that our politics operate at the wrong scale. Frustration with centralized public programs has reached a watershed, while local action seems unable to deal with many of our most challenging problems. We are stranded between national solutions too generic, bureaucratic, and large, and local solutions too isolated, anemic, and reactionary. No wonder people become cynical and detached. We live simultaneously at the regional and neighborhood scale but lack a political structure to take advantage of their opportunities.

Many of our policy makers already know that the answers to our most pressing challenges lie in creating regional structures that reduce the sources of economic, social, and environmental stress before they become critical. But, because they operate at the wrong scale, they persist in treating symptoms rather than addressing root causes. As a result, they address inner-city disinvestment with banking regulation and development subsidies, rather than targeting regional economic growth where it is needed most. They control air pollution with tailpipe emissions, fuel consumption with efficiency standards, and congestion with more freeways, rather than making cities and towns that are less automobile dependent. They try to limit lost open space with piecemeal acquisitions, habitat degradation with disconnected reserves, and farmland conversion with tax policies, rather than defining regional forms that are compact and environmentally sound. Too often, they address affordable housing by building isolated blocks of subsidized housing rather than creating mixed-income neighborhoods and implementing regional fair-share housing practices. There is an emerging consensus that these current strategies, though well intentioned and partly successful, are insufficient.

The problems of the Edge City are overwhelming these piecemeal strategies. Its linkages are congested. Its communities are competitive — new suburbs win, first-ring suburbs and cities lose.

And its common ground — whether open space, history, or unique cultures — is decaying. The relentless development at the edge around the car is unsustainable, and most of us know it. A new regional order is emerging.

To succeed, this new regional order must reintegrate Edge Cities with old cities and first-ring suburbs. Regional cooperation and coordination is now essential to the success of every town and city. Without a diverse regional transportation network, our neighborhoods and towns easily become isolated pockets surrounded by congestion. Without regional greenbelts, habitat reserves, and farmlands, towns and cities lose their connection to the natural world. Without regional economic strategies, stressed inner suburbs can fall prey to the economic stagnation experienced in many inner-city areas. Without regional access, the truly disadvantaged are cut off from the models and opportunities they need to transform their lives. Without a healthy regional structure and affordable housing, it is increasingly difficult for an area to compete for jobs in a fluid global economy.

Certainly such a framework will require significant social change and progressive economic policies. But much of it has to do with the way we shape our communities: the physical context of our everyday culture. In many unseen ways, urban design and regional form set the physical order of our social structure, the dimensions of our economic needs, and the extent of our environmental impacts. Although it is true that changing the physical form of our communities will not address all our social and ecological challenges, it is also true that economic vitality, social stability, and environmental sustainability cannot be achieved without a coherent and supportive physical framework. Ultimately, it is not one or the other but the way that the two — physical forms and cultural norms — interact.

The Emerging Region, The Maturing Suburb, And The Renewed City.

This book describes three interrelated phenomena: the emergence of regionalism, the maturation of the suburbs, and the revitalization of older urban neighborhoods. Each is a topic unto itself, but each is now critically dependent on the other two. Coherent regional policies can and must support the evolution of the suburbs and the revitalization of the city. They cannot progress without a comprehensive regional vision. Conversely, the physical design of neighborhoods, urban or suburban, can easily negate many regional initiatives. The successful evolution of each — region, suburb, or city — is tied to the others.

Taken together, these three trends shape the outlines of a new metropolitan form, what we call the “Regional City”.

The first of these three trends, the emergence of regionalism, is clearly upon us. More and more, we live in an aggregation of cities and suburbs: a metropolitan community that forms one economic, cultural, environmental, and civic entity. Out of this aggregation, we would like to paint a picture of a new regional structure. One quite different than the radial vision of Ebenezer Howard’s Garden Cities, the modernist’s decentralized vision of Greenbelt new towns, or the Edge City standard of existing sprawl. This new regional structure has a more complex form. One that is not focused toward the city or away from it. One that is more like a constellation than a solar system. This emerging region is a layering of networks: networks of communities, networks of open space, networks of economic systems, and networks of cultures. The health of this new region depends on the interconnectedness of these networks, the sophistication of the interfaces, and the vitality of the elements.

The “network” quality of the emerging region is much like the Internet. If the Internet lacked diverse sources of information, if it had congested links, or if it lacked a common language, it would fail. So, too, with regions: to thrive, they need many diverse communities, a variety of connections, and a clearly defined common ground. Although a region’s communities range from urban centers to rural villages, each can become at once more centered and more nested into the larger metropolis. Their linkages can combine virtual technology with face-co-face places, just as they can blend the automobile with transit and walking. The region’s common ground can be built from its open space systems and its cultural diversity, from its physical history and its economic character.

The emerging region is not dominated by one thing — urbanism, nature, culture, or economy — but by all simultaneously. It cannot be a simple return to central city urbanism or Garden City deconcentration. It is a network of many layers and many types of places. As such, the emerging region has become what the city used to be, the nexus of our culture and the armature of our economy — hence the name Regional City.

At the same time that regionalism is emerging, the suburbs are reaching a transitional stage. Like an adolescent, they have grown so large and uncoordinated that they no longer deliver the qualities that people sought in them. In older suburbs, privacy, mobility, and afford-

able housing have increasingly been displaced by isolation, gridlock, and skyrocketing prices. Just as the region emerges as the superstructure of our communities, the suburbs have begun to evolve into something more complex and varied. This evolution involves a kind of infill and redevelopment that overlays the simplistic zoning of the past with richer and more compact choices in housing, transit, and urban form.

This maturation can be largely accomplished through rebuilding the suburb's strip commercial areas, dead mall sites, and obsolete institutional lands — the "Greyfields" of asphalt lining the arterials and highways that divide rather than connect our suburban communities. Inserting urban places — walkable and diverse — into these auto zones may seem radical, but it is, ironically, quite practical. These are the areas most available for change — the zones few care for and none would likely defend. If these Greyfields were transformed, the relentless auto-dominated scale of the suburbs could become punctuated with human-scaled havens, urban outposts in suburbia.

The same urban-design principles that can guide the suburb's maturation can help reshape and repair our most troubled inner-city neighborhoods. In fact, a return to the most basic urban-design ideas — diversity, human scale, and preservation — can begin to heal the damage wrought by the past two generations of urban decay, poor planning, and disinvestment in our cities. Although there are no silver bullets that will pierce the complex layers of urban decay, a regional perspective, good urban design, and comprehensive thinking at the neighborhood scale can begin to correct the structural distress.

Clearly, not all urban ills can be cured quickly or simply. Areas with deep concentrations of poverty and compound social pathologies need enormous change on many levels, as does the society around them. Failing schools, crime, drugs, gangs, fractured families, and joblessness are self-reinforcing realities in many places, both urban and suburban. Many of these problems are the product of larger shifts in our society: the demise of well-paying blue-collar jobs in the cities, the exodus of successful minority families from many ethnic neighborhoods, and the flight of white middle-class residents and jobs to the suburbs. Much of the ghetto culture is due to the collateral effect of these tectonic shifts.

Urban design alone cannot reverse the effects of these fundamental changes; but if it is married to a set of progressive regional policies, revitalization is more than possible. A regional structure that limits

sprawl, equalizes tax structures, and redirects development into areas that need it most can fundamentally change the chemistry of many urban neighborhoods. Fair housing policies that balance housing opportunities throughout the region can begin to address the concentrated poverty that suburban sprawl has left in its wake. Acknowledging the transportation needs of the working poor can lead to regional transit systems that provide accessibility from city to suburb as well as the reverse. Facing the problems of urban schools can lead to innovations that expand the meaning and function of education, from preschool and after-school programs through job training and adult education. Understanding that skillful urban design is likely to greatly improve the health of a neighborhood can lead to developments that rediscover the value of urban places.

These three areas are each on the cusp of change: regionalism is a reality about to be born, the suburbs are rapidly maturing, and many inner-city neighborhoods are primed for rebirth. The three are connected by a common design ethic: that communities at the regional or neighborhood scale should have active centers, should respect their history and ecology, and should husband diversity. The challenge is to clarify the connections and shape both neighborhood and region into healthy, sustainable forms — into Regional Cities.

The missing link for many communities has been the loss of some simple and basic urban-design principles. These principles are (as they always have been) to create places that are walkable and human scaled, that are diverse in population and varied in uses, and that are shaped around public spaces that are meaningful and memorable.

Such an urbanism can have many manifestations — from grand and formal city centers to integrated urban neighborhoods, from rural village streets to historic town greens. In all cases, it is not simply density or architecture that constitutes the urbanism, but the coherence of the shared space, the liveliness of the streets, and the complexity of activities. After fifty years of planning that ignored the spaces between projects and buildings, that isolated uses and people, and that elevated the car and marginalized the pedestrian, the simple urbanism of American cities, towns, and villages has a big role to play in the repair of our communities.

This type of urbanism is nothing new. It is an extension of many parallel efforts that have been evolving since Jane Jacobs and William Whyte began their critique of modern architecture and the auto-focused metropolis. Since that time, much has been undertaken to cor-

rect Modernism's broad negation of the city. It is now generally accepted that a city's vitality is basically tied to its diversity, pedestrian scale, and civic places. The notion that the auto-oriented suburb is sustainable or even universally desirable is no longer conventional wisdom. Environmental groups have developed to defend the ecosystems and farmlands threatened by sprawl. Inner-city activists have mobilized to revitalize urban neighborhoods and defend them against gentrification. Historic preservation groups have expanded their agendas beyond individual buildings to include whole districts and urban economies. And a multidisciplinary group called the Congress for New Urbanism (see Appendix) has emerged to advocate good urban design at the regional, neighborhood, and building scale.

Combined, these movements now include a diversity of people and professions engaged in a broad range of actions against sprawl and regional inequity. Each has helped to facilitate and support many changes that are part of the making of Regional Cities. Regional plans with complex open-space systems and transit-oriented development have been adopted. Suburban infill projects, replacing strip commercial with mixed-use neighborhoods, are being built throughout the United States. Inner-city housing and neighborhood revitalization has been supported at the federal level by the Department of Housing and Urban Development (HUD) and at the local level by many individual city governments and community groups. Cities, counties, and developers have come to understand and use urbanism in many ways: as the building blocks for "smart growth" at the regional scale, as a way to transform "master-planned communities" into real towns, and as an effective design philosophy for a variety of infill-development sites.

In many ways, then, sprawl and urban disinvestment are under attack, and increasingly losing ground. Many forces are at play in the transformation of the American Dream and our paradigm of growth. The emerging region, the maturing suburbs, and the revitalization of our older urban neighborhoods are each manifestations of this change. We see the integration of these movements as the foundation of the Regional City.

The Regional City. This book seeks to outline a framework for the Regional City and examine the linkages between the emerging region, evolving suburbs, and renewed inner city. The first part of the book, "The End of Sprawl", lays out the nature and underpinnings of this new metropolitan form. We believe that the Regional City cannot be

conceptualized in the traditional terms of city and suburb or even as a collection of political jurisdictions. Rather, the Regional City must be viewed as a cohesive unit — economically, ecologically, and socially — made up of coherent neighborhoods and communities, all of which play a vital role in creating the metropolitan region as a whole.

The second part, "The Architecture of the Regional City", presents our view of the policies and physical design principles required for our metropolitan areas to transform themselves into Regional Cities. The region can and must be shaped through participatory process to design the physical environment and public policy at both the regional and the neighborhood level. Like the Regional City itself, these designs and policies must be viewed as a cohesive whole, and they require the participation of many players including the federal government, whose crucial role in determining the nature of regions cannot be overlooked.

The third part, "Regionalism Emerging", documents how many metropolitan areas throughout the United States are transforming themselves into Regional Cities through a combination of physical design and social and economic policies at the regional level. We focus on three cutting-edge Regional Cities — Portland, Seattle, and Salt Lake City. But we also consider the difficulties of implementing policies at a regional scale in very large metropolitan regions, and we pay particular attention to the potential role of state government in certain areas, including Florida, Maryland, and Minnesota.

The final part, "Renewing the Region's Communities", focuses on the two neighborhood-scaled phenomena that are shaping metropolitan regions at the local level — the maturation of sprawling suburbs and the renewal of urban neighborhoods. Although we deal with these two trends separately, they are really intertwined with each other and with regional efforts in general. Maturing suburbs and renewed urban neighborhoods need regional policies that deal with large-scale social and economic trends as well as physical planning that reasserts the lost art of urban design.

Sprawl And Inequity. Throughout this book, we will frequently speak of the twin problems of sprawl and inequity. We do so because we believe that these problems are related to one another, and both emerge from the destructive metropolitan patterns that have shaped our nation for the past half-century. On a regional level, sprawl exacerbates inequity, and growing inequity, in turn, begets more sprawl. We believe that

neither problem can be effectively dealt with if the two problems are not addressed together. A fundamental tenet of the Regional City is the pursuit of diversity, both at the regional and at the neighborhood level, in a way that is meant to combat inequity as well as sprawl.

Having stated our belief that sprawl and inequity are twin problems, it is important for us to add that, in our view, inequity is a much more intractable problem than sprawl. Sprawl is a recent phenomenon and a solvable problem. As we and many others have pointed out, we know what causes sprawl (low densities, segregation of uses, auto orientation) and we know how to attack them. Inequity, on the other hand, is an eternal problem. It existed long before sprawl, in small towns, in rural areas, and in industrial cities. It is caused not only by the physical environment, but also by a whole range of common human feelings such as greed, elitism, and racism.

Greater minds than ours have sought unsuccessfully to solve the problem of inequity in our society, and we do not pretend that our ideas for the Regional City will eradicate it. However, we do believe that inequity in the contemporary American condition needs to be attacked along with sprawl and its complement, urban disinvestment, and that both need to be addressed at the level of the region and the neighborhood. For two generations, Americans have sought to eradicate urban decay and the problems created by growing concentrations of poverty in the inner city. But this effort has been largely unsuccessful — in part because it has attacked inequity as a discrete problem of the city, without recognizing how metropolitan growth patterns increased the urban decay and concentration of poverty in the first place. Combating sprawl will not end inequity, but an end to inequity cannot be achieved without addressing sprawl.

We believe that the United States is in a transition to a new paradigm of growth. Sprawl's tendency to fracture local communities, empty our cities, and consume the natural and agrarian landscape is coming to an end. The suburban divide, that version of the American Dream that segregated our culture into low-density winners and urban losers, is breaking down. Increasingly, the middle class and underclass have problems in common — dysfunctional transportation systems, poor education, crime, pollution, lack of open space, and decaying neighborhoods — to which there can be common solutions. This is the real power of the Regional City: it can unify now disconnected interest groups by addressing their problems with shared strategies. The elements of the Regional City — transit, affordable housing

fairly distributed, environmental preserves, walkable communities, urban reinvestments, and infill development — now benefit a growing cross section of our population and represent a powerful new political coalition.

This book is an attempt to lay out the processes, policies, and designs that can give shape and identity to these new strategies — to describe the emerging metropolitan network of the Regional City and its complement, the simple urbanism of walkable neighborhoods and diverse communities. The Regional City is built by intensifying places and intensifying connections — making them more complex, inclusive, and varied. It is not a choice between city and suburb, between virtual communities and physical places, between history and future, or between communities of interest or communities of place. At its best, it creates places in which we can live in all simultaneously, which is what we all seek to do anyway.

Rowe Collin, Koetter Fred

THE COLLAGE CITY

MIT Press, 1978

To move now from the consideration of a collision of physical constructs to the further consideration of collision, this time on a psychological and to some degree, a temporal plane. The city of collusive intentions, however much it may be presentable in terms of pragmatics, is evidently also an icon and a political icon signifying a range of attitudes relating to historical process and social change. So much should be obvious. But, if Collision City, as so far discussed, has only incidentally betrayed an iconic intention, questions of symbolic purpose or function begin now increasingly to rise to the surface.

For one mode of thought it is a psychological necessity that things are what they are; for another something like the reverse is true: things are never what they seem to be and the phenomenon always disguises its own essence. For the one state of mind facts are readily ascertainable, concrete and always susceptible to laconic description. For the other facts are essentially fugitive and will never yield themselves to specification. The one intellectual party requires the supports of definition, the other the illuminations of interpretation; but, if neither attitude enjoys a monopoly of empirical understanding or idealist fantasy, their characterization need not be unduly prolonged. Both mental conditions are only too familiar; and, if it is all too simple (and not completely accurate)

to speak of the one attitude as iconoclast and the other as iconophile, it is just such an elementary distinction that is here proposed.

Iconoclasm is and should be an obligation. It is the obligation to expurgate myth and to break down intolerable conglomerates of meaning; but, if one may perfectly well sympathize with the type of the Goth and the Vandal in his efforts to free the world from a stifling excess of reference, one is also obliged to recognize the ultimate uselessness — in terms of original intentions — of any such endeavours. Temporarily they may induce elation, self-gratification and a whole release of hyper-thyroid excitements; but permanently — and as one knows — such efforts can only contribute to yet another iconography. For, if one can agree with Ernst Cassirer and the many of his following that no human gesture can be wholly free from symbolic content, this is only to acknowledge that, while we go through all the public motions of expelling myth through the front door, then, even while (and because) we are doing so, myth is still effecting an insidious re-entry via the kitchen. We may claim rationality. We may insist that reason is always simply reasonable — no more and no less; but a certain stubborn totemic materiel will still refuse to go away. For, to iterate Cassirer's primary intuition, however much we may aspire to logic, we are still confronted with the circumstance that language, the prime instrument of thought, inevitably antedates and casts a cloud over all elementary programmes of simple logical procedure.

It has been the splendour and the tragic limitation of the revolutionary tradition to have disregarded (or to have affected to disregard) this predicament. Revolutionary light will banish obscurity. With the revolution achieved human affairs will become located in the full radiance of enlightenment. Such, again and again, has been the revolutionary presumption; and, deriving from it, again and again there has ensued an almost predictable disillusion. For, whatever the abstract height of the rational project, the totemic stuff has simply refused to be expunged. Merely it has discovered for itself a new disguise; and in this way, concealing itself in the sophistications of freshly invented camouflage, it has invariably been enabled to operate quite as effectively as ever.

Such has been the history of twentieth century architecture and urbanism: the overt expulsion of all deleterious cultural fantasy and the simultaneous proliferation of fantasy not conceived to be such. On the one hand, the building and the city were to advertise no more than a scientifically determined pattern of performance and efficiency: but,

On the other, as the evidence of a complete integration of subject and content, either imminent or already achieved, they could only be charged with an emblematic role. Their covert purpose was sententious: they preached: and indeed so much so that, if one must think of the city as inherently a didactic instrument, then the city of modern architecture will surely long survive in the critical literature of urbanism as a prime illustration of an irrepressible tendency to edify.

The city as didactic instrument. It is not then a question as to whether it should be so. It is rather a matter that it cannot be otherwise. And, this being so, it is therefore a question of the nature of the instructive information which is deliverable, of approximately how a desirable discourse is to be formulated, of what criteria are to determine the city's preferred ethical content.

Now this is an issue involving the highly uncertain roles of custom and innovation, of stability and dynamism, of-in the end-coercion and emancipation which it would be happiness to evade; but the lines of the much travelled escape routes — "Let science build the town", "Let people build the town" — have already been delineated and dismissed. For, if an allegedly cool rationale of "facts" and numbers may disclose an ethical tissue full of dubieties, may justify not only the city of deliverance but also the moral catastrophes of an Auschwitz or a Vietnam, and if the lately resurrected "power to the people" can only be preferred to this. This too cannot be without massive qualification. Nor, in the context of a model city, a city of the mind, can simply functional or simply formal preoccupations be 'allowed to suppress questions relating to the style and substance of discourse.

Which is to notice that in the arguments which follow it is supposed that, in a final analysis, there are only two reservoirs of ethical content available for our use. *These are: tradition and utopia, or whatever intimations of significance our notions of tradition and utopia may still provide.* These, whether separately or together, positive or negative, have been the ultimate servicing agents of all the various cities of "science" and "people", of "nature" and "history" already noticed; and, since there is no doubt that, practically, they have acted as a very coherent litmus of action and reaction (perhaps the most coherent of any) they are here cited as final, though far from absolute, references.

This is not entirely to proclaim paradox. We have already stated reservations about utopia. We shall go on to stipulate reservations about tradition; but it would be facetious further to indulge speculation in this area without first directing some attention to the still insufficiently

regarded evaluations of Karl Popper. Popper, the theorist of scientific method who believes that objective discernible truth is not available, who proposes the necessity of conjecture and the subsequent obligation towards every degree of refutation, is also the Viennese liberal long domiciled in England and using what appears to be a Whiggish theory of the state as criticism of Plato, Hegel and, not so incidentally, of the Third Reich. The *philosophy engage*, dedicated via experience to attack upon all doctrines of historical determinism and all assumptions of the closed society: it is in terms of this background that Popper, the apostle of scientific rigour, further presents himself as the critic of utopia and the exponent of tradition's usefulness; and it is in these identical terms that he may also be seen to emerge as, by implication, the greatest of critics of modern architecture and urbanism (though in practice it might be doubted whether he possesses the technical capacity, or the interest, to criticize either).

So Popper's theory of traditional value may seem, logically, to be unfaultable; and it may also seem, emotionally, to be unpalatable. Tradition is indispensable—communication rests upon tradition; tradition is related to a felt need for a structured social environment; tradition is the critical vehicle for the betterment of society; the “atmosphere” of any given society is connected with tradition: and tradition is somewhat akin to myth, or — to say it in other words — specific traditions are somehow incipient theories which have the value, however imperfectly, of helping to explain society.

But such statements also require to be placed alongside the conception of science from which they derive: the largely anti-empirical conception of science not so much as the accumulation of facts but as the criticism, in terms of their non-performance, of hypotheses. It is hypotheses which discover facts and not vice versa: and, seen in this way — so the argument runs — the role of traditions in society is roughly equivalent to that of hypotheses in science. That is: just as the formulation of hypotheses or theories results from the criticism of myth.

Similarly traditions have the important double function of not only creating a certain order or something like a social structure, but also of giving us something on which we can operate; something that we can criticize and change. (And)... just as the invention of myth or theories in the field of natural science has a function—that of helping us to bring order into the events of nature—so has the creation of traditions in the field of society.

And it is, presumably, for such reasons that a rational approach to tradition becomes contrasted by Popper with the rationalist attempt to transform society by the agency of abstract and utopian formulations. Such attempts are “dangerous and pernicious”; and, if utopia is “an attractive... an all too attractive idea”, for Popper it is also “self-defeating and it leads to violence”. But again to condense the argument:

1. It is impossible to determine ends scientifically. There is no scientific way of choosing between two ends...
2. The problem of constructing a utopian blue print (therefore) cannot possibly be solved by science alone...
3. Since we cannot determine the ultimate ends of political actions scientifically... they will at least partly have the character of religious differences. And there can be no tolerance between these different utopian religions... the utopianist must win over or else crush his competitors. But he has to do more... (for) the rationality of his political action demands constancy of aim for a long time ahead...
4. The suppression of competing aims becomes even more urgent if we consider that the period of utopian construction is liable to be one of social change. (For) in such a time ideas are liable to change also. (And) thus what may have appeared to many as desirable when the utopian blue print was decided upon may appear less desirable at a later date...
5. If this is so, the whole approach is in danger of breaking down. For if we change our ultimate political aims while attempting to move towards them we may soon discover that we are moving in circles... (and) it may easily turn out that the steps so far taken lead in fact away from the new aim...
6. The only way to avoid such changes of our aims seems to be to use violence, which includes propaganda, the suppression of criticism, and the annihilation of all opposition... The utopian engineers must in this way become omniscient as well as omnipotent.

It is perhaps unfortunate in all this that Popper makes no distinction between utopia as metaphor and utopia as prescription: but, if he is evidently concerned with the scrutiny — in terms of their probable practical results — of certain largely unthinking procedures and attitudes, the intellectual situation which he has felt persistently compelled to review is comparatively easy to exhibit.

The announcement by the White House on 13 July 1968 of the creation of the National Goals Research Staff stated the following:

- There are increasing numbers of forecasting efforts in both public and private institutions, which provide a growing body of information upon which to base judgments of probable future developments and of choices available.
- There is an urgent need to establish a more direct link between the increasingly sophisticated forecasting now done and the decision making process. The practical importance of establishing such a link is emphasized by the fact that virtually all the critical national problems of today could have been anticipated well in advance of their reaching critical proportions.

An extraordinary array of tools and techniques has been developed by which it becomes increasingly possible to project future trends—and thus to make the kind of informed choices which are necessary if we are to establish mastery over the process of change.

These tools and techniques are gaining widespread use in the social and physical sciences, but they have not been applied systematically and comprehensively to the science [sic] of government. The time is at hand when they should be used and when they must be used.

“The science of government”, “tools and techniques” which “must be used”, “sophisticated forecasting”, “the kind of informed choices which are necessary if we are to establish mastery over the process of change”: this is Saint-Simon and Hegel, the myths of potentially rational society and inherently logical history installed in the most unlikely of high places; and, in its naively conservative but simultaneously neo-Futurist tone, as a popular rendition of what is by now folk lore, it might almost have been designed as a target for Popper’s critical strategies. For, if “mastery over the process of change” may indeed sound heroic, the strict lack of sense of this idea can only be emphasized; and, if this is the simple fact that “mastery over the process of change” would necessarily eliminate all but the most minor and extrinsic changes, then such is the real burden of Popper’s position. Simply that, in so far as the form of the future depends upon future ideas this form is not to be anticipated; and that, therefore, the many future-oriented fusions of utopianism and historicism (the ongoing course of history to be subject to rational management) can only operate to restrain any progressive evolution, any genuine emancipation.

And perhaps it may be at this point that one does distinguish the quintessential Popper, the libertarian critic of historical determinism and strictly inductivist views of scientific method who surely more than anyone else has probed and discriminated that crucial complex of historico-scientific fantasies which, for better or worse, has been so active a component of twentieth century motivation.

But we here approach Popper, who it has already been suggested is — inferentially — the most completely devastating critic of almost everything which the overtly twentieth century city has represented, with the anxiety to salvage at least *something* from the results of his analysis. We approach him, that is, with some of the surviving prejudices (or from the traditional point of view) of what used to be called the modern movement; and on own disagreements with his position are comparatively easy to state. Briefly: his evaluations of utopia and tradition seem to present irreconcilable styles of critical involvement; the one is heated, the other cool, and his distinctly abrupt denunciations of utopia are slightly less than pleasing when they are brought into conjunction with the sophistications of his endorsement of tradition. Apparently much can be forgiven tradition; but, if nothing can be forgiven utopia, one may still feel... disturbed by this evidence of special pleading. For the abuses of tradition are surely not any less great than the abuses of utopia; and, if one may feel obliged to concede the accuracy of Popper’s condemnation of a prescriptive utopia, one may also ask: *How is it that, if enlightened traditionalism may be distinguished from blind traditionalist faith, the concept of utopia cannot be comparably articulated?*

For, if Popper is able to attribute a sort of proto-theoretical status to tradition and if he is able to envisage social progress as ensuing from a continuous criticism of tradition, that he cannot make these accommodations with reference to utopia can only be considered unhappy.

Utopia has achieved great universality by evincing great understanding and sympathy with all men. Like tragedy it deals with the ultimates of good and evil, virtue and vice, justice and continence and the judgement that is to come. The whole is suffused with two of the tenderest of all human feelings: pity and hope.

But Popper, with his admirable condemnation of political excess, finding literal utopia to promise nothing more than sociological nightmare, seems deliberately to render himself obtuse to the promptings of that great body of manifestations which, particularly in the arts, the myth of the absolutely good society has engendered. He condemns

utopian politics and seems unprepared to make any accommodation of utopian poetics. The open society is good, the closed society is bad; therefore utopia is bad and let us have no thought for its by-products. Such would seem to be a very crude digest of his position which we would wish to qualify in the following terms: utopia is embedded in a mesh of ambiguous political connotations and this is to be expected; but, since utopia is something perhaps by now ingrained (and certainly ingrained in the Hebreo-Christian tradition), it cannot, and should not, be something wholly made to go away. A political absurdity, it might remain a psychological necessity. Which, translated into architectural terms, could be a statement concerning the ideal city—for the most part physically insufferable, but often valuable to the degree that it may involve some kind of dimly perceived conceptual necessity.

But, if Popper's rejection of utopia (while he seems surreptitiously to posit a tacit utopian condition in which all citizens are involved in rational dialogue. in which the accepted social ideal is that of a Kantian self-liberation through knowledge) might seem strange, the twentieth century architect's comparable rejection of tradition (while, not so surreptitiously, he maintains a tacit affiliation to what is by now a distinctly traditional body of attitudes and procedures) is surely more explicable. For if, as Popper has surely demonstrated. tradition is unavoidable, then, among the definitions of the word, there is one to which traditionalists do not often refer. A tradition is "a giving up, surrender, betrayal". More particularly it is "a surrender of sacred books in times of persecution"; and this involvement of tradition with treachery is quite possibly some deeply rooted thing which is given in the origins of language. *Traduttore-traditore*, translator-traitor, *traiteur-traite*, traitor-treaty: in these senses the traditionalist traitor is always that person who has abandoned a purity of intention in order to negotiate meanings and principles, perhaps ultimately to treat or to trade with hostile circumstances. An etymology which is eloquently indicative of social prejudice. By the standards of aristocratic, military, or merely intellectual rationalism the traditionalist, in these terms, ranks very low. He corrupts and he accommodates; he prefers survival to the intransigence of ideas, the oases of the flesh to the deserts of the spirit; and, if not criminally feeble, his capacities for the most part are at the level of the mercantile and the diplomatic.

These are among the aspects of tradition which explain the twentieth century architect's loudly paraded distaste for it; but, if much the same distaste may also be felt for utopia (though it has rarely been felt

by the architect), these largely uncritical or all — encompassing reaction's have, in some way, to be overcome. For, in the end (or so it is bore assumed), one is still obliged to struggle with the manifold emanation's, legitimate and illegitimate, positive and negative, of both tradition and utopia.

But to introduce a concrete illustration of the problem (not wholly unlike the problem of today) which is presented by a utopia in which one has ceased completely to believe and a tradition from which one is critically detached. Napoleon I entertained the project of turning Paris into a species of museum. The city was, to some degree, to become a sort of habitable exhibition, a collection of permanent reminders which were to edify both the resident and the visitor: and the substance of the instruction, one guesses right away, was to be some kind of historical panorama not only of the greatness and continuity of the French nation but, also, of the comparable (though surely slightly less) contributions of a mostly subservient Europe.

So, instinctively one recoils from the idea: but, if it must for the present day command something less than enthusiasm (one is apt to think of Albert Speer and his unfortunate sponsor), one is still, with Napoleon's idea, presented with the fantasy of a great emancipator, still provided with the embryonic programmer for what, in its day, could be regarded as a genuinely radical gesture. For this is perhaps one of the first appearances of what was to be a recurrent, and maybe not a repressive, nineteenth century theme: the city as museum.

The city as museum, the city as a positive concert of culture and educational purpose, the city as a benevolent source of random but carefully selected information, was perhaps to be most abundantly realized in the Munich of Ludwig I and Leo von Klenze, in that Biedermayer Munich with its supremely conscientious profusion of references — Florentine, medieval, Byzantine, Roman. Greek—all of them looking like so many plates from Durand's *Precise des Lessons*. But, if the idea of this city, which seems to have found its time in the decade of the 1830s, is surely implicit in the cultural politics of the early nineteenth century, its significance has remained unassisted.

Учебное пособие
Вячеслав Леонидович Глазычев
**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ
ГОРОДА**

Гл. редактор *Ю.В. Луизо*
Зав. редакцией *Г.Г. Кобякова*
Художник *В.П. Коршунов*
Компьютерная подготовка оригинал-макета *Т.А. Лобанова*
Корректоры *Ф.Н. Морозова, Н.Н. Цыrkова*

Санитарно-эпидемиологическое заключение № 77.99.02.953.Д.009376.10.06
от 12.10.2006 г.

Подписано в печать 3.10.2008. Формат 60 × 90^{1/16}.
Бумага офсетная. Гарнитура Ньютон. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 12,0. Тираж 1300 экз. Заказ № 2870. Изд. № 151.

Издательство «Дело»
Академии народного хозяйства при Правительстве РФ
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий отдел — тел.: 433-2510, 433-2502
com@delokniga.ru
www.delokniga.ru

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»»
105005, Москва, ул. Фридриха Энгельса, 46

ISBN 978-5-7749-0529-4



9 785774 905294



**АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

С Е Р И Я
учебных пособий
**О Б Р А З О В А Т Е Л Ь Н Ы Е
И Н Н О В А Ц И И**

Вышли в свет:

- 1. Антонец В.А., Нечаева Н.В., Хомкин К.А., Шведова В.В.**
ИННОВАЦИОННЫЙ БИЗНЕС: ФОРМИРОВАНИЕ
МОДЕЛЕЙ КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ ПЕРСПЕКТИВНЫХ
РАЗРАБОТОК
- 2. Бабаскин С.Я.**
ИННОВАЦИОННЫЙ ПРОЕКТ: МЕТОДЫ ОТБОРА
И ИНСТРУМЕНТЫ АНАЛИЗА РИСКОВ
- 3. Глазычев В.Л.**
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ ГОРОДА
- 4. Зинов В.Г., Лебедева Т.Я., Цыганов С.А.**
ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ КОМПАНИИ:
УПРАВЛЕНИЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ
- 5. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**
(Под общей редакцией А.А. Климова)
- 6. Солдатенков В.В., Марченко Е.И.**
АРЕНДА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И ПРАКТИКА
- 7. Урубков А.Р., Федотов И.В.**
МЕТОДЫ И МОДЕЛИ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
РЕШЕНИЙ

Готовятся к печати:

8. **Круглов М.Г.**
ИННОВАЦИОННЫЙ ПРОЕКТ: УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ
И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ
9. **Семенкова И.В.**
ОПЕРАЦИИ С ЦЕННЫМИ БУМАГАМИ
10. **Сиваев С.Б., Трутнев Э.К., Прокофьев В.Ю.**
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА
ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И РАЗВИТИЯ
КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ
11. **Стерхова С.А.**
ИННОВАЦИОННЫЙ ПРОДУКТ: ИНСТРУМЕНТЫ
МАРКЕТИНГА
12. **Трутнев Э.К., Сафарова М.Д.**
ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ
ЭКОНОМИКИ

