

УДК. 332.2

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА**Ю.И. Дорофеева, Д.М. Хлопцов****ГРАДОРЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ РЫНКА НЕДВИЖИМОСТИ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

В статье рассмотрены проблемы градорегулирования, возникающие в период становления рынка недвижимости, проанализирован современный российский опыт и опыт западных стран в начале XX в.

Ключевые слова: градорегулирование, градостроительство, город.

Начало 90-х гг. стало отправной точкой переходного периода, наступившего в России в связи с объявленным «вступлением» в рыночные отношения. Ответа на вопрос, сколько еще будет длиться период «вступления»? никто не даст, потому что полностью перестроить все: и экономику, и правовую сферу, и государство, и даже психологию людей – в одночасье невозможно.

70 лет отсутствия рыночных отношений свели на нет многовековую основу, которая была в России, фактически не только вернув страну в начало XX в., но и поставив ее в достаточно затруднительное положение. С одной стороны, необходимо быстро встроиться в мировую экономику на фоне все ускоряющегося прогресса, а с другой – те эволюционные этапы, которые прошли развитые страны в XX в., в России отсутствуют.

В наибольшей степени данная ситуация сложна для сферы недвижимости, так как в рыночной экономике земля играет одну из главных ролей не только как пространственный базис, но и как важный фактор экономического роста. Поэтому, а также в силу несовершенства рынка в стратегическом и социальном плане требуется градорегулирование. Причем на современном этапе необходимо формирование градорегулирующих механизмов, о чем писали российские ученые как в 80-х гг., так и в 90-х гг., и уже в XXI в.

К настоящему моменту даже понятие «градорегулирование» не сформулировано, но данный термин имеет в своей основе два известных слова: «город» и «регулирование». В свою очередь, «регулирование» имеет в своей основе глагол «регулировать» – упорядочить, направить что-нибудь, воздействовать на что-нибудь с целью внести порядок, правильность, систему в движение, деятельность или развитие какого-нибудь явления [1].

Понятия «управление» и «регулирование» состоят в родстве, но означают все же разные принципы взаимодействия между целями и способами их достижения. Управление – действие через предписание. Чем точнее предписание, вобравшее в себя огромный опыт решения аналогичных задач, тем эффективнее управление. Однако действовать посредством предписаний можно до тех пор, пока управляемые системы организованы относительно просто, а цели сформулированы совершенно однозначно. Идеальным образцом такого

взаимодействия является армейская организация, подчиняющаяся своду предписаний – уставу. Регулирование – действие через стимулы, через создание условий, при которых поведение различных элементов системы преимущественно предопределяется свободным предпочтением. Образцом такого взаимодействия является рынок товаров и услуг, чутко реагирующий на колебания спроса и вместе с тем регулирующий спрос за счет порождения новых товаров, новых услуг, т.е. новых потребностей [2].

Таким образом, градорегулирование представляет собой применение совокупности способов и механизмов воздействия на процессы, протекающие в городе, в целях обеспечения экономического роста и социального развития.

Можно выделить следующие виды градорегулирования:

- правовое;
- экономическое;
- общественное;
- природно-климатическое, строительно-технологическое.

Вышеприведенное деление в определенной мере условно, так как градорегулирование (в наиболее развитой форме) представляет собой комплексную деятельность, сочетающую в себе все указанные компоненты.

Под правовым градорегулированием понимается регулирование градостроительной деятельности в соответствии с Градостроительным кодексом РФ [3]. Однако данное определение слишком узко, так как, во-первых, градорегулирование в нем сводится к градостроительству, игнорируя остальные сферы деятельности (например, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, образование, промышленность и т.д.), а во-вторых, в качестве регулирующего правового акта указывается лишь Градостроительный кодекс, оставляя без внимания Земельный кодекс, Гражданский кодекс, законодательные акты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, местные нормативно-правовые акты и документы (в том числе Генеральный план и Правила землепользования и застройки).

Общественное градорегулирование представляет собой применение способов и механизмов воздействия на деятельность различных субъектов в городе посредством развитой структуры различных общественных организации, организаций жителей отдельного микрорайона, района и т.д.

В качестве практического примера общественного градорегулирования в зарубежных странах можно привести случай из практики застройки Манхэттена в Нью-Йорке, когда, несмотря на максимально разрешенную этажность застройки в этой части города в 39 этажей, застройщик построил здание в 50 этажей. Однако вмешался функционирующий в данном районе комитет самоуправления, привлекая СМИ и доведя дело до суда. В результате застройщик разобрал незаконные этажи, заплатил штраф, равнявшийся стоимости демонтажа «лишних» этажей, а также был навсегда лишен права осуществлять строительные работы на территории Нью-Йорка [4].

Для того чтобы подобные случаи не заканчивались победой интересов, например, застройщика, необходимо большое количество условий, начиная от четкого и непротиворечивого законодательства, и заканчивая почитанием

закона, когда ситуация неисполнения судебного решения возникнуть просто не может.

Однако даже в развитых странах описанный случай является скорее исключением, чем правилом, поскольку нигде или почти нигде у городских властей не хватает решимости или желания противостоять таким процессам. Повсюду подобное удастся остановить только через организованное действие знающих законы горожан.

В российских городах существует множество примеров отклонения от закрепленных норм, причем причинами этого являются как лоббирование строителями своих интересов (в части получения разрешений на отклонение от предельных параметров застройки [5]), не вполне обоснованное установление территориальных зон (часто наблюдается смена территориальной зоны с целью наиболее эффективного использования земли), так и наблюдаемые несоответствия основных регулирующих документов, таких как Правила землепользования и застройки, федеральному законодательству (например, земельный участок находится в двух территориальных зонах – противоречие п. 4 ст. 30 Градостроительного кодекса РФ).

Природно-климатическое градорегулирование заключается в естественных ограничителях, таких как свойства почвы, экологическая, сейсмологическая обстановка и т.д.

Строительно-технологическое градорегулирование также представляет собой комплекс ограничений, образуемых применяемой на определенный момент технологией, материалами и т.д.

Природно-климатическое, строительно-технологическое, правовое и общественное градорегулирование не является объектом рассмотрения в данной статье. Здесь рассматривается экономическое градорегулирование, под которым понимается применение совокупности экономических способов и механизмов воздействия на воспроизводственные процессы, протекающие в городе.

Назначение экономического градорегулирования состоит в том, чтобы, в частности, обеспечить владельцев недвижимости, а также лиц, планирующих использовать ее более эффективно (например, государство и застройщики), механизмами перераспределения, анализом наиболее эффективного использования земель, другими способами и показателями, применение которых позволит повышать рост экономики города и эффективность использования земли собственниками и арендаторами.

Субъект земельных отношений в случае, когда объектом является земельный участок в городе, попадает в многомерное пространство градорегулирования, где путем «соединения» правовой, экономической, общественной, природно-климатической, строительно-технологической плоскостей принимается оптимальное решение. Экономическая плоскость в российской практике в настоящее время практически полностью отсутствует.

В экономической плоскости город лучше всего рассматривать с точки зрения системного подхода как двухуровневую иерархию подсистем (рис. 1). На первом уровне находится земля и недвижимость (для целей данной статьи авторы отошли от определения «недвижимости», данного в Гражданском

кодексе, и исключили из указанного понятия «землю»), на втором – первичный и вторичный секторы экономики, транспорт и дороги, инфраструктурные объекты (в частности, коммуникации и информационные сети), зеленые насаждения.

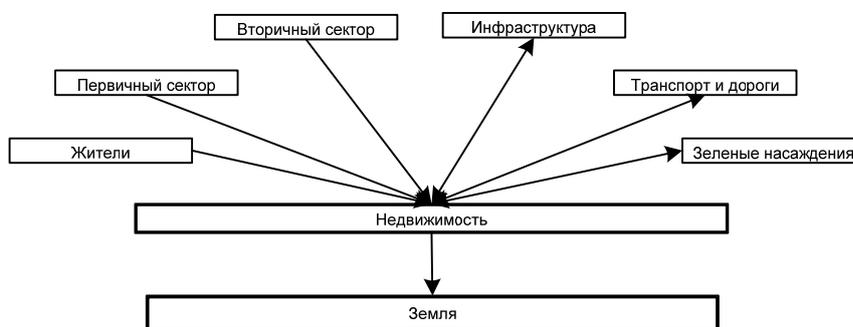


Рис. 1. Структура городской системы

Населению города необходима жилая недвижимость; для функционирования первичного и вторичного секторов нужны офисные, торговые, производственные, складские и другие помещения; транспортная система связывает всю недвижимость, позволяя перемещать людей, грузы, технику и т.п.; инфраструктура обеспечивает работу недвижимости; зеленые насаждения создают приемлемый экологический фон. В свою очередь, недвижимость также зависит от инфраструктуры (так как без нее работать не может), транспорта (если место малодоступно, то там также мало кто согласится работать) и зеленых насаждений (властные структуры могут не разрешить строительство какого-либо объекта, если для этого понадобится очистить данное место от деревьев, что приведет к нарушению экологической обстановки).

Для развития города важно, чтобы все перечисленные подсистемы работали слаженно, без перекосов, так как в случае, если функционирование одной будет нарушено, нарушится и деятельность остальных и ни о каком развитии и речи не будет. Например, сбои в работе транспортной подсистемы приводят к увеличению затрат времени на перевозки, соответственно увеличивая себестоимость и замедляя производство, кроме того, указанные сбои приводят к значительной разнице в инвестиционной привлекательности различных районов города, порождая крайне высокие цены в одной его части и очень низкие – в другой, а также к хаотичной, неэффективной и крайне уплотненной застройке. В целом к таким негативным последствиям могут привести нарушения в любой из перечисленных подсистем.

Таким образом, можно сказать, что земля не только является основой города в физическом смысле, но и фундаментом экономического благополучия и роста. И нельзя забывать об указанных экономических взаимосвязях, потому что в реальной практике они обязательно дадут о себе знать, что может свести хороший проект к пустой трате времени и средств.

Однако не все так просто: сложившаяся в прошлый период промышленного развития структура размещения промышленных предприятий в цен-

тральной части крупных городов в настоящее время признается неэффективной с точки зрения использования потенциала рыночной стоимости этих земель. «В комплексе факторов, традиционно определяющих землепользование в городах, следует выделять факторы, которые являются специфическими в период становления рыночных отношений. Наиболее существенный из них – наличие пространственной структуры городов, сложившейся за период отсутствия платы за пользование землей, пространственной структуры городов, формируемой под действием платного землепользования и механизмов земельного рынка. Результат влияния этого фактора – наличие в российских городах большого количества неэффективно используемых земельных участков в центральных и срединных зонах городов, зачастую занятых объектами промышленности. Складывающиеся рыночные отношения требуют повышения доходности и эффективности использования городских земель путем внедрения в отечественную практику соответствующих правовых и экономических механизмов» [6].

Эффективность, определяемая соотношением затрат и результата, составляет основу рыночной экономики, так как в случае ее отсутствия в каком-либо проекте рыночный субъект, действующий на свой страх и риск, не возьмется за его выполнение, а перенаправит свои средства и усилия в другой проект – более надежный и привлекательный. Стремясь получить наибольшую отдачу, субъекты либо стараются повысить результат при тех же затратах, либо понизить затраты при том же результате. Именно эффективность является фундаментом основных рыночных законов – законов спроса и предложения, когда цена сделки формируется путем принятия компромиссного решения продавцом и покупателем с учетом общерыночной ситуации: обилие продавцов и покупателей (в случае конкурентного рынка), и каждому из них приходится прикладывать усилия: одним для того, чтобы продать как можно быстрее, дороже и больше своего товара, другим – как можно быстрее, дешевле и качественнее купить.

Город – это открытая система обмена товарами, работами, услугами, т.е. городские предприятия и организации работают не только на обеспечение потребностей местных жителей, но и для других регионов, стран. Экономия на различных ресурсах позволяет получить либо конкурентное преимущество в виде наибольшей маневренности ценами и сроками поставок, либо большую отдачу.

Соединяя вместе модель города, представленную выше, и механизмы действия основных рыночных законов, можно сделать следующие важные выводы:

- нормальное функционирование всех городских подсистем приведет к значительной экономии различных издержек (включая время, транспортные расходы, расходы на восстановление экологического фона и др.);
- сокращение издержек увеличит оборачиваемость, повысит качество и привлечет инвесторов;
- приток инвестиций еще больше сократит издержки и повысит темп экономического роста территории и уровень благосостояния населения;

– увеличится приток мигрантов, что позволит оптимизировать затраты на оплату труда и др.

Правильная организация городской среды и пространства, которая невозможна без четкого и достаточного градорегулирования, запустит цепную реакцию повышения эффективности деятельности в городе.

Градорегулирование в России в условиях перехода к рынку

Переход к рынку потребовал перенастройки государственного устройства и экономики. Естественно, что в первую очередь это коснулось законодательства. Правовое градорегулирование претерпело много изменений за период с начала 90-х гг., пройдя этапы от государственных установок на создание института градорегулирования до формирования более-менее пригодной к применению на практике структуры нормативно-правовых документов.

Сегодня правовое градорегулирование помимо нормативно-правовых актов федерального, регионального и местного уровней обеспечивают следующие документы:

1. Генеральный план – документ территориального планирования, определяющий основную стратегию градостроительства.

2. Правила землепользования и застройки – документ градостроительного зонирования, устанавливающий территориальные зоны и градостроительные регламенты.

3. Документы по планировке, межеванию территорий, градостроительные планы земельных участков, являющиеся основой проектов застройки на уровнях микрорайонов, кварталов и т.д. На основании документации по планировке территории представительный орган местного самоуправления вправе вносить изменения в Правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства [7. П. 15 ст. 46].

Генеральный план и Правила землепользования и застройки создают «коридор» для действий субъектов градостроительной деятельности, задавая его ширину, направление и определяя, таким образом, состояние города в какой-то момент времени.

Также существуют такие методы правового и строительно-технологического градорегулирования, как метод контроля и надзора за деятельностью субъектов градостроительства, включающий:

– выдачу различных разрешений (на отвод, на ввод объектов в эксплуатацию и т.п.);

– контроль за соблюдением технологических регламентов и других установленных норм;

– проведение аукционов на право аренды или покупки – этот инструмент, с одной стороны, является инструментом контроля за деятельностью застройщиков (изначально могут определяться условия строительства), с другой – инструментом контроля за деятельностью самих органов власти, так как ликвидирует возможность субъективной оценки властями застройщика;

– лицензирование, сертификацию и др.;

– метод разработки норм, позволяющий устанавливать рамки, в которых осуществляется деятельность по градостроительству: Строительные нормы и правила (СНиПы), Санитарные правила и нормы (СанПиНы) и другие на федеральном уровне; Московские городские строительные нормы (МГСН) и другие на уровне субъекта Российской Федерации; предельные размеры земельных участков и т.д. на местном уровне.

Однако на каждом уровне есть еще нерешенные проблемы, например, на федеральном уровне нет единообразия терминологии (термин «земельный участок» в разных документах трактуется, во-первых, по-разному, во-вторых, неопределенно, что фактически «размывает» право собственности на землю), в определенных моментах устарели СНиПы, которые применяются в строительстве. На муниципальном уровне не до конца прописаны вопросы, касающиеся территориальных зон в отношении одного земельного участка: в случае возникновения ситуации, когда собственник владеет земельным участком в несколько гектаров, на котором размещаются жилые здания, выращиваются сельскохозяйственные культуры и находится санаторий, возникают следующие проблемы:

– данный участок должен быть разделен как минимум на три участка в соответствии с Правилами землепользования и застройки. Однако нет никаких гарантий, что какой-либо из получившихся участков не будет единственным в территориальной зоне и будет соответствовать градостроительному регламенту. К сказанному можно еще добавить, что Правила землепользования и застройки фактически разрешают использование участков, не соответствующих градостроительным регламентам;

– у данного участка есть собственник, который может не захотеть делить земельный участок на несколько, тогда его надо будет к этому принудить, но нигде не указано, что это надо делать и как это надо делать, т.е. у государства нет инструментов;

– в связи с чем нельзя установить, что одна часть земельного участка относится к одной территориальной зоне, а другая – к другой? Ведь существует практика установления зон действия публичных сервитутов.

Возможна и обратная ситуация: территориальная зона не может состоять из одного участка, но тогда что делать, если этот участок большой, а собственник не хочет его разбивать? Или ситуация, когда застройщик собирается построить микрорайон (что очень популярно в настоящее время), то почему бы ему не предоставить большой земельный участок, чтобы он спроектировал целостный комплекс зданий и объектов инфраструктуры?

Также не прописаны процедуры, которые необходимо осуществить после подготовки документации по планировке территории и до начала строительства: кто будет заниматься расселением жителей подлежащих сносу домов, за чей счет будут подводиться коммуникации, кто будет строить социально-бытовые объекты, подводить дороги и осуществлять благоустройство территории, если застройщик, то по какой стоимости эти объекты впоследствии будут выкуплены муниципалитетом и будут ли они выкуплены вообще. От того, как будут решены данные вопросы, зависит не только равноценность

условий жизни переселенных людей, эксплуатируемость инфраструктуры, но и инвестиционная привлекательность данных проектов.

Каждая из указанных процедур состоит из множества вопросов. Например, при расселении необходимо определить: соразмерный эквивалент, что делать с недавно построенными объектами капитального строительства (хотя частично этот вопрос все же регулируется [8. Ст. 280; 9. П. 8, ст. 31], но даже имеющиеся рычаги не оптимальны, так как могут привести к дополнительным издержками как у собственника изымаемого участка (в случае отнесения затрат на улучшения на него), так и у органов власти (когда собственник участка произвел улучшения до регистрации решения об изъятии участка)).

Согласно Градостроительному кодексу [7. Ст. 43, п. 4], если в процессе межевания территорий выявляются земельные участки, размеры которых превышают установленные градостроительным регламентом предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, для строительства предоставляются земельные участки, сформированные на основе выявленных земельных участков, при условии соответствия их размеров градостроительному регламенту.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что органам власти надо будет формировать земельные участки для строительства, соответствующие всем нормативам. В данной ситуации, когда территория застроена, сформировать соответствующие земельные участки можно только посредством выкупа других земельного участка (уже застроенных, но, например, на которых располагается ветхое или аварийное жилье). Но что делать, если на соседних земельных участках нет аварийного или ветхого жилья? В таком случае вполне логичной будет процедура изъятия у собственников «лишних» частей их земельных участков с целью перераспределения земли и обеспечения ее оптимального использования, т.е. тех частей, изъятие которых не ухудшит условий проживания или осуществления деятельности.

Следом за принятием подобного решения возникнут новые препятствия:

– законодательство не предусматривает выкуп части земельного участка, а только полностью земельный участок. Однако в Правилах землепользования и застройки [10] упоминается возможность изъятия части земельного участка, но раскрытия механизма подобного выкупа нет;

– процедура самого выкупа четко не прописана.

Основания для выкупа земельного участка для государственных и муниципальных нужд, а также условия и порядок указаны в Земельном [9. Ст. 49, 55] и Гражданском [8. Ст. 279–283] кодексах и на уровне местного самоуправления в Правилах землепользования и застройки. Но ни в одном нормативно-правовом акте не раскрыты следующие моменты:

– кто определяет состав имущества, подлежащего выкупу;

– кто определяет выкупную цену, включающую в соответствии с Гражданским [8. Ст. 281] и Жилищным [11. П. 7 ст. 32] кодексами рыночную стоимость имущества, убытки и упущенную выгоду. Исходя из состава выкупной цены, ее должен определять независимый оценщик, но в законе «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [12] и Федеральных стандартах оценки [13] содержится исчерпывающий список видов стоимости,

которые могут быть определены оценщиком (рыночная, инвестиционная, ликвидационная и кадастровая), поэтому выкупную цену он вычислить не может, но может определить рыночную стоимость имущества и типичных работ и услуг, необходимых для возмещения убытков, связанных с выкупом, которые впоследствии будут использоваться для определения сторонами сделки выкупной цены.

Подводя итог вышеизложенному, можно сказать, что, несмотря на наличие необходимой структуры документов правового регулирования, отсутствует их экономическая основа, делая указанные документы еще менее жизнеспособными. И это далеко не все.

Традиционной для России является странная система, существовавшая до реформ Петра и после него, сохранившаяся частично и по сей день: даже губернатор не мог самостоятельно решить вопрос о перестройке присутственных мест. Надо было пройти многолетнюю процедуру обращений, запросов, составления проектов, их обсуждения – все в Петербурге и, наконец, получить желанную «конфирмацию», утверждение с личной подписью Государя.

В советский период была аналогичная ситуация в древнем Путивле: финансирование водопровода осуществлялось таким образом, что за пятилетку можно было построить 400 метров. Следовательно, довести магистраль до конца удалось бы за 50 лет, когда ее начальный отрезок успел бы сгнить полностью [4].

В настоящее время ситуация очень похожая: на основные важные проекты для города, такие, например, как строительство объездной дороги или необходимой городской развязки, собственных средств муниципалитетов и субъектов Федерации не хватает, поэтому требуется федеральное финансирование, которое получить очень сложно.

Кроме того, важно приблизить стоимость городской земли к величине, объективно задаваемой грамотно регулируемым рынком, поскольку относительно высокая цена земли является наилучшей гарантией хозяйственно-рационального землепользования, равно как и мощным инструментом развития в руках городских властей. Уверенно вводя основания экономической городской земельной политики, сам город может значительно упрочить свой хозяйственный суверенитет.

Опыт градорегулирования в Европе и США начала XX в.

С середины XIX в. напряженным вниманием к городу в равной степени отличались и социал-демократические и либеральные критики. И те и другие 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 тяжелой нагрузкой. Появилось множество статей и книг на эту тему, затем последовали отдельные, часто утопические попытки создать новые образцы городской

среды. 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.

Но на экологической составляющей проблемы не заканчиваются: к началу XX в. в городах, а в крупнейших особенно, возникла ситуация, когда население росло в геометрической прогрессии за счет бурного развития промышленного производства и катастрофически не хватало жилья. В Париже 330 тыс. человек жили в условиях, когда, как и в Лондоне, на одну комнату приходилось более трех обитателей, и еще плотнее. Появился ряд законодательных актов 1894, 1906 и 1912 гг., открывших путь строительству недорогого жилья, и более того, последняя из редакций закона давала право правительству проектировать и строить такое жилье за казенный счет. В результате чего до войны 1914 г. было построено всего 10 тыс. таких квартир – в семь раз меньше, чем удалось построить по программе Лондонского городского совета.

Берлин, население которого удвоилось за 20 лет и к 1910 г. достигло почти четырех миллионов жителей, был в еще худшем положении за счет компактности его территории в тогдашних границах. Здесь весь прирост рабочего населения был сосредоточен в кварталах, застроенных пятиэтажными «казармами», с разрывом между ними в 5 метров, достаточным для того, чтобы пропустить пожарную машину в протяженный двор.

В отличие от Европы, где перед Первой мировой войной уже утвердилась идея публичного строительства для наиболее нуждающихся, американцы решительно отказались от нее, ссылаясь на осложнение для частного предпринимательства, неизбежный рост бюрократии и вторжение политики в сферу бизнеса. Вместо этого было решено усилить нормативные ограничения для частного девелопера во всем, что относилось к стандартам пространственного и технического порядка. Актом 1901 г. было утверждено свыше 100 таких технических регламентов.

Так или иначе проблема массового жилья приобрела международный характер, заставляя осознать необходимость выработки новых принципов планирования развития городов как путь к самосохранению.

С начала XX в. можно зафиксировать развилку в развитии урбанистики. Одна ее ветвь, следуя Зитте и опираясь на постоянно расширяющуюся и постоянно обновляемую историю города, акцентирует в первую очередь внимание на внешней форме города, на вариантах его композиционной структуры и образного строя. Другая ветвь – это сосредоточение внимания на проблемах городской инфраструктуры, включая транспортные сети, на вопросах экономики города и управления его развитием, включая девелопмент и его рамки. Наконец, третья, сосредоточенная 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.

Вторая ветвь урбанистики развивалась быстро и неуклонно. Сфера художественного вкуса распространялась только на отдельное здание. В обстановке очевидного столкновения алчности частных инвесторов с публичным интересом происходило трудное становление городского законодательства.

Первенство в том, что относится к миру идей, всегда держал Лондон. В 1908 г. после долгой борьбы в Парламенте был принят Билль о городском планировании и застройке, предписавший местным властям осуществлять разработку генеральных планов под будущую крупномасштабную застройку на значительных территориях. Отнюдь нет случайного совпадения в том, что Раймонд Унвин создал и возглавил в это время первую в мире кафедру городского планирования, так как уже через несколько лет генеральные схемы развития на площадях от 500 до 1500 гектаров становятся нормой для множества городов Великобритании.

В это время Патрик Геддес высказал идею о том, что всякое планирование должно начинаться с изучения ресурсов природного, географического региона, с исследования того, как люди умеют использовать эти ресурсы, формируя культурный ландшафт. Именно с Геддеса утверждается мысль о необходимости опережающих комплексных исследований вместо одних лишь топографических.

В США в полном соответствии с американской традицией передоверить регулирование жизни закону, а не исполнительной власти было предложено ввести нормирование высоты и объема построек. Исполнительный секретарь Комиссии по наемному жилью Бенджамин Марш предложил воспользоваться опытом германского Франкфурта, так что зонинг – законы о зонировании, определившие жизнь американских городов на столетие вперед, был заимствован из Германии. В 1916 г. Нью-Йорк вводит правило зонирования по использованию и по высотам одновременно с законом об обязательных отступах ярусов от красной линии при возведении небоскребов, и есть основания утверждать, что эти два закона в совокупности сыграли роль долгоживущего главного архитектора, которого здесь не было никогда.

Крупный бизнес быстро уяснил выгоды жесткого регулирования, позволявшего избавляться от нежелательного соседства промышленных производств или кварталов, переполненных беднотой, и достаточно скоро, в 1923 г., был принят Закон о государственном стандарте зонирования. Дополнение 1927 г. закрепило за генеральным планом статус закона, обязательного к исполнению. Однако сама разработка генерального плана была определена как рекомендуемая, но не обязательная, вследствие чего большинство городских комиссий по городскому планированию так и не получило средств на разработку генплана. Фактически планировочная деятельность и зонинг оказались разобщены и законодательно, и фактически, что во многом предопределило дальнейшую судьбу американского городского планирования.

В первые годы XX в. (1902 г. уже новое название) вышла в свет книга Эбенизера Говарда «Города-сады завтрашнего дня», снискавшая очень большую популярность и переведенная на многие языки. За книгой последовала реализация проекта в виде города-сада Лечворта, на котором, собственно говоря, эта идея и закончилась. Однако она породила другую работу, которую следует отнести к категории «пригород-сад», осуществленную Раймондом Унвином и Барри Паркером, – Хэмпстед. В Англии это были преимущественно кооперативы, предполагавшие наряду с жильем создание общественных пространств, как на свежем воздухе, так и под крышей. И не только в

едином центре, но и для отдельных жилых групп при обязательном сохранении незастроенных зеленых лужаек, чтобы оставить в неприкосновенности и вид из окна, и вид на застройку извне. Акт 1909 г. разрешил такого рода кооперативным обществам брать кредиты из бюджета под низкий процент, и через 10 лет таких поселков было уже более ста.

Как в Европе, так и в США идей и проектов, выросших из идеи Говарда, было много, многие из них были воплощены в реальность. Однако проходило время, и они либо чудом сохранялись как исторические районы, либо подвергались решительной коммерческой перестройке, что изменяло их вид до неузнаваемости.

Возникает вопрос: почему это происходило? Уж не потому ли, что разработчики уделяли внимание только планировочной и социальной сторонам? А потом экономика все равно брала верх над увлекавшимися своими идеями людьми. Возможно, что именно жесткой и прагматичной экономики не хватало во всех этих проектах, чтобы они стали жизнеспособными и активно развивались, а не «глохли», едва начав осуществляться. Но это не значит, что не было примеров попыток соединить все отрасли, все подходы.

Системный подход с включением экономической основы к использованию городского пространства стал проявляться в работах начала XX в.: чикагский архитектор Дэниэль Бернхем предложил построить Чикаго привлекательным для туризма, проанализировав потоки средств, заработанных в Чикаго и потраченных в других местах; английский планировщик Томас Адамс разработал план развития Нью-Йоркского региона как единого целого, в котором обосновал необходимость зонинга как эффективного инструмента для выравнивания средней цены недвижимости, также выявил закономерность между транспортными узлами, деловой активностью и плотностью застройки. Главный вывод работ, предпринятых под руководством Адамса, сводился к тому, что «в отношении проблем сосредоточенности промышленного и конторского бизнеса региону нужна не децентрализация, а переориентация концентрации, с тем, чтобы все ядра и подцентры региона развивались здоровым образом, не допуская переуплотнения» [14].

В Германии в начале XX в. наиболее напряженная в отношении организации пространства ситуация была в Рейнской области и особенно в Рурском бассейне – важном для Германии и Европы в целом чрезвычайно сложном промышленно-селитебном конгломерате: хаотичная застройка города, чересполосица, ужасающая антисанитария, спекуляция земельными участками, безразличие к городским проблемам государственных органов власти, тупая и некомпетентная позиция чиновников местного самоуправления [15].

Кроме того, огромные трудности были с реализацией надежных транспортных связей новых селитебных районов с центром города, оснащением их социальной и инженерно-технической инфраструктурой.

Для решения этих и многих других проблем был приглашен Р. Шмидт. При этом необходим был комплексный подход. Целостность генерального плана должна опираться на надежный правовой фундамент, регламентации и правила, прогрессивную методологическую базу планирования, демократические рычаги его реализации, специальный авторитетный орган управления.

Надо сказать, что Шмидт блестяще справился с поставленной задачей. И одним из этапов ее решения было создание муниципального союза, так как Шмидт считал конструктивной основой организации пространства непосредственную и непрерывную деятельность: работу с государственными и муниципальными властями, промышленниками, транспортными и инженерными службами, общественными организациями, населением.

В мае 1920 г. Прусский ландтаг единогласно проголосовал за создание Союза по расселению Рурского бурогоугольного бассейна, директором которого был выбран Р. Шмидт.

Будучи негосударственной и внемуниципальной структурой, такой союз не входил в формальную систему управления пространственным развитием. Но поскольку в его правлении участвовали наиболее компетентные и авторитетные в своей области представители разных ведомств, организаций, предприятий, широких слоев населения, они обладали большой силой воздействия на власти разного уровня, позволявшей союзам принимать хотя и компромиссные, но в принципе верные решения.

Основные задачи подобных союзов: координация работ всех участников организации пространства, разработка пространственных планов, инициирование законодательной деятельности в области расселения и размещения производственных объектов и инфраструктуры, контроль процессов организации и использования территории, расселения, развития транспортных связей, инженерных коммуникаций, состояния окружающей среды и т.д. Управление союзов работало постоянно, а все члены собирались периодически на общественных началах.

В годы кризиса, спровоцированного Великой депрессией, особенно остро в градостроительстве Германии проявились тенденции строительства многоэтажных домов-казарм, чрезмерного уплотнения застройки, «автономного» развития городов, строительство в которых все больше направлялось различными частными фирмами, «независимыми» архитекторами и планировщиками, игнорировавшими рекомендации и решения муниципальных союзов. С приходом к власти нацистов организация пространства оказалась в глубоком кризисе: Гитлеру не нужны были демократические муниципальные союзы, как и сама демократия.

В целом страны Запада накопили большой опыт разработки и реализации как удачных, так и не очень идей и проектов, глубокое изучение которых могло бы частично компенсировать России потерянное при существовании СССР время и позволить продвинуться дальше в сложном деле организации пространства, в котором мы живем и в котором осуществляется наша деятельность. Запад доказал, что комплексный подход к градорегулированию необходим, однако нужно всегда помнить про уникальные особенности каждой нации.

Литература

1. Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс]: Словopedia. Режим доступа: <http://www.slovopedia.com/3/208/831895.html>, свободный.
2. Гутнов А.Э., Глазычев В. Мир архитектуры: (Лицо города). М.: Молодая гвардия, 1990. 350 с.

3. Трутнев Э.К. О правовом градорегулировании [Электронный ресурс]: Геоинформационный портал ГИС-Ассоциации. Режим доступа: <http://www.gisa.ru/38030.html>, свободный.
4. Глазычев В.Л., Егоров М.М., Ильина Т.В. и др. Городская среда. Технология развития: Настольная книга. М.: Лада, 1995. 240 с.
5. О предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства в отношении земельного участка по адресу: г. Томск, ул. Белинского, 33: Постановление Администрации г. Томска от 24 марта 2009 г. № 205 [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
6. Волович Н.В. Совершенствование массовой оценки городских земель в условиях формирования земельного рынка. М.: ГУЭП «ЭФЕС», 2003. 281 с.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.: по состоянию на 30 дек. 2008 г. [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1: принят Гос. Думой 21 октября 1994 г.: по состоянию на 24 июл. 2008 г. [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
9. Земельный кодекс Российской Федерации в ред. Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 102-ФЗ [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
10. О составе и порядке подготовки документов территориального планирования муниципальных образований Томской области: Закон Томской области от 11 янв. 2007 г. № 9-ОЗ [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
11. Жилищный кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.: по состоянию на 23 июл. 2008 г. [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
12. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 1998 г.: по состоянию на 30 июня 2008 г. [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
13. Об утверждении Федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО №1): Приказ Минэкономразвития от 20 июля 2007 г. № 256 [Электронный ресурс]: «КонсультантПлюс» – законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления, нормативные акты. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, свободный.
14. Глазычев В.Л. Урбанистика. М.: Европа, 2008. 219 с.
15. Владимирцов В.В. Диалог с пространством. Обнинск: Институт муниципального управления, 2004. 212 с.