

МОСКВА: СРЕДИ ПРИЗРАКОВ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

В. Л. Глазычев

84 *Московская земля рассматривается как историческое социально-экологическое единство, до настоящего времени не нашедшее адекватной организационной и правовой формы. Трактовка города и региона как целостности позволяет выявить укрупненные основы развития этой урбанизированной территории как элемента глобальной сети супергородов-метрополисов, во многом предопределяющих характер постиндустриальной цивилизации. В очерке рассматриваются проблемы программирования развития города как целостной среды и основные структурные недостатки действующей модели управления. Особое внимание уделено характерным фантомам сознания в предметных областях землепользования, технологии средоформирующего программирования, технологического обеспечения среды и реконструкции систем жизнеобеспечения. Фантомы взаимодействия населения и власти в регионе рассмотрены как основное препятствие адекватному пониманию предмета деятельности и поведения на территории всеми субъектами взаимодействия. Основанием для написания статьи послужила собственная практика работы автора с московскими властями всех уровней, равно как с городами Московской области, взаимодействия с неформальными общественными движениями. (Статья была сдана в августе 1993 г. — прим. ред.)*

Введение

Уже мало кто вспоминает о том, как в 1971 г. Москва была определена на роль “образцового коммунистического города”. В силу невнятности тезиса и торопливости в стремлении откликнуться на призыв начальства, в тогдашних структурах власти возникла на время различная трактовка этого несколько экзотического лозунга. Если идеологические вожди во главе с М. А. Суловым были готовы удовлетвориться его символическим воплощением на транспарантах и упоминанием в речах, то в головах архитектурно-строительного начальства возникла мысль воспользоваться этим пустым и бессмысленным лозунгом для достижения вполне конструктивных результатов.

Спускаясь по иерархическим ступеням, требование представить программу видоизменилось и под лукавым пером опытных министерских клерков обратилось в тему “Пути формирования архитектуры Москвы как образцового коммунистического города”. Еще ниже, на предельной низовой точке в секторе социальных проблем советской архитектуры ЦНИИ теории и истории архитектуры, которым я тогда руководил, эта тема еще раз подверглась переформированию и звучала уже так: “Предпосылки формирования архитектуры Москвы как образцового коммунистического города”.

Работа, лишь формально отвечавшая названию темы, была завершена в трехмесячный срок и передана в Госкомитет по архитектуре при Госстрое СССР. Там она была успешно похоронена — лозунг успел потерять свежесть, а автор имел дерзость прикинуть стоимость “строительства коммунизма в отдельно взятом го-

роде”, получив — исключительно для узкосредовых характеристик — 600 миллиардов рублей в ценах 1976 г.

При несомненной анекдотичности привходящих обстоятельств, работа была выполнена достаточно серьезно, и от ряда ее положений (с поправкой на непременные тогда фразеологические реверансы) нет оснований отказываться. Воспользуемся несколькими цитатами из программы, опубликованной в 1976 г. под грифом “для служебного пользования” тиражом 250 экземпляров:

“...в отличие от проекта (генеральный план) и его технико-экономического обоснования в сложившихся ныне формах, модель должна развертывать содержание задачи не “центробежно” (от центрального ядра города к его условно очерченным границам, отсекающим собственно город от области), а “центростремительно” (от естественно-природных и функционально-экономических границ региона к его центральному ядру)...

— модель должна удовлетворять требованию к открытым системам — с тем, чтобы непредвидимые сегодня изменения социально-культурных потребностей и технических средств их удовлетворения не приводили к возникновению функциональных напряжений и разрывов, чтобы городская среда могла сохранять свою целостность;

— город-процесс как развивающаяся среда не может быть представлен иначе, как в пространственно-временной модели, что требует тщательной разработки методологических средств ее построения. Как показывает опыт постоянно возрастающих разрывов между модельными картинками развития городов, представляемого в форме генеральных планов, и действительной картиной развития тех же городов, линейные экстраполирующие схемы количественного приращения доказали свою неэффективность;

— город-процесс, рассматриваемый как целостная на каждой ступени своего развития среда взаимодействия масс людей, требует отказа от априорных схем, сложившихся в практике и обобщении опыта градостроительства и приобретших характер нормы”.

Строго говоря, ни одно из перечисленных оснований, не лишилось актуальности и 17 лет спустя. Работа над городом как целостной средой так и не была существенно сдвинута с этой стартовой точки. Под казенной красной обложкой содержались тогда многие утверждения, отнюдь не утратившие значения:

“— необходимым обеспечением генеральной задачи должно служить специальное исследование совокупности социально-культурных функций, которые принимает на себя многомиллионная метрополия, являющаяся одновременно столицей СССР, экономическим и культурным центром общемирового значения. Подобное исследование служит необходимым условием предотвращения традиционного сведения особого качества (городская среда) к сумме или простой совокупности формальных подразделений (город — районы — жилые районы; город — промышленность — селитьба — обслуживание; город — центр — подцентры — периферия);

— особой задачей исследования является отделение друг от друга жестко программируемых, программируемых в лимитах и непрограммируемых качеств создаваемой городской среды...”

Разумеется, было бы странно видеть в той давней работе образец для необходимого сегодня — не столько непосредственно идеологизированные сюжеты (они носили скорее ритуальный характер и в таком качестве именно воспринимались), сколько естественное для того времени отсутствие самой идеи демократического устройства власти, равно как и естественно-экономических, т. е. рыночных критериев.

Многие годы автор обходил сюжетику Москвы стороной, так как в отношении ее действовал строгий запрет на сколько-нибудь критические публикации. Информация ревниво оберегалась от постороннего взгляда не только репрессивным аппаратом, но и обитыми железом дверьми Института Генерального Плана. Вполне естественно, что после августа 1991 г. автор дал себя увлечь "демократическими" речениями мэра и его ближайших сотрудников. Это означало множество неоплаченной работы в роли официального эксперта для только что учрежденного Департамента мэра, в котором хотелось видеть интеллектуальный противовес Московскому правительству и... как и в добрые старые времена, все труды уходили в песок, вообще не находя отзвука.

Не утратив привычного идеализма, я с радостью откликнулся на прошение группы депутатов Моссовета и подготовил со своими коллегами обширный доклад по стратегическим направлениям развития Москвы. Его тезисы были в июле 1992 г. заслушаны на объединенном заседании председателей и членов ряда комиссий Моссовета и Мособлсовета, во главе с Комиссией по развитию Москвы. Была единодушно принята резолюция о необходимости заключения (копеечного) договора на представление доклада в полном объеме... после чего наступило молчание.

86 Круг замкнулся, когда мне предложили принять участие в разработке практической программы комплексного развития важных фрагментов старгородского центра (зона Чистых прудов, зона Арбата/Нового Арбата) — уже по заказу территориальной власти и коммерческих структур. Эффект получился столь же ничтожным с тем единственно отличием, что работа была все же оплачена.

Вот почему в тексте так часто используется слово "призрак" — фантомный характер работы с объектом Москва придал ему призрак мистичности.

I. Вопрос контекста

Проблема целостной трактовки огромной страны, укрытой от сознания условным обозначением "город Москва", осталась де-факто не рассмотренной ни исполнительной, ни представительной властью, что возвращает исследователя в сферу академического наблюдения.

Ситуация распада привычной организации функциональных связей между традиционными исполнителями и заказчиками в том, что касается градоформирующей политики в столице, создает наконец возможность серьезной концептуальной работы в этом направлении. Как показал опыт десятилетий, до тех пор, пока тяжелый маховик строительного комплекса сохранял обороты, всякая мысль о его переориентации отбрасывалась незамедлительно как "ересь", направленная на срыв или замедление реализации т. н. жилищной программы. Пока "советская" форма власти в городе казалась раз навсегда данной, не было ни малейших шансов хотя бы подвергнуть сомнению какие-то из организационных форм городской политики. Пока подчинение бюджетной дисциплине осуществлялось без существенных сбоев, и осуществлялась абсурдная система ввоза в Москву продуктов и товаров, которые затем вывозились в страну сообразно логике неформального вторичного перераспределения, сколько-нибудь серьезное осмысление проблем городского хозяйства было неосуществимо.

Сам по себе распад, связанный с политическим, экономическим и организационным кризисом 1991-1992 гг., болезненно сказывается на сознании горожан, однако в этом распаде нужно видеть не только очевидный спад городской жизни, но прежде всего предпосылку стабилизации и развития столичного региона.

Именно сейчас есть принципиальная возможность выбора между сугубым прагматизмом усиленного упорядочения хаоса путем восстановления утраченного, подправления наиболее вопиющих недостатков и сугубо творческой деятельностью по овладению ситуацией через постановку крупномасштабной сверхзадачи, по отношению к которой все необходимые восстановительные действия суть очень важные, но лишь частные. Наконец именно сейчас, при отсутствии возможностей для крупных капиталовложений в инфраструктуру города и региона, естественным образом сформировалась своего рода временная пауза, остро необходимая для переоценки макростратегии развития, для чего ранее у власть предержащих никогда не находилось времени.

Помимо многолетней работы автора (1) над проблемами развития городской среды, у него была возможность подкрепить это исследование опытом анализа проблем пяти столиц Центральной Европы — Берлина, Будапешта, Варшавы, Вены и Праги в рамках семинаров Европейской академии городской среды.

При специфичности каждого из этих городов, все они одновременно вошли в период радикальных перемен. В Будапеште, Варшаве и Праге — это попытка прыжком войти в рынок и преодолеть наследие послевоенных десятилетий с их гипертрофированным ростом столичной промышленности, тотальным загрязнением среды и жилым фондом, образованным “спальными” районами массового панельного строительства. В Вене это проблемы, рожденные массовым притоком мигрантов из стран Восточной Европы, равно как общим изменением политэкономической ситуации в Центральной Европе, что требует реорганизации всей системы транспортных коммуникаций макрорегионального масштаба. Наконец, в Берлине это уникальная ситуация, со всем комплексом социальных, культурных, технических и организационно-экономических проблем, следующих из этого внезапного и весьма непростого процесса.

Выявление основных средовых проблем этих городов, разработка ими стратегий выхода из кризисной ситуации не могут непосредственно быть перенесены в московскую ситуацию, где на городской кризис наложился крупный структурные изменения системы, связанные с распадом империи. И все же важно видеть, что при всех ее особенностях кризисная ситуация Москвы отнюдь не уникальна, что с аналогичным кругом проблем столкнулись специалисты множества метрополий, обнаружившие малую пригодность инструментария, которым они пользовались в предыдущие полвека.

Как бы ни казались сейчас далекими макрозадачи развития для Москвы, переживающей острейший дефицит средств поддержания своего населения и предотвращения полного распада инфраструктур, мы не можем позволить себе привычную комфортную замкнутость в пределах собственных дел. Как никогда ранее, важно принять во внимание глобальный контекст развития московского “метрополиса”.

Ни Нью-Йорк, ни Токио, Лондон, Париж или Берлин не были и не являются городами в традиционном культурно-историческом смысле этого слова. Все это — метрополисы, обширные, довольно рыхлые территории, эволюция которых в значительно большей степени определялась соображениями национальной политики, чем собственно городской логикой развития. Национальное гражданство повсеместно вытеснило гражданство, характерное для городских центров Старого Света вплоть до окончательного (казалось) становления национальных государств в XVIII в.

Каждая из этих гигантских метрополий оказалась в ситуации, когда она в значительной степени подпитывает национальные бюджеты, производя существенно большую долю национального продукта, чем ее доля в потреблении. Воп-

реки распространенному предрассудку, многократно повторяемому публицистами, не столичная метрополия паразитирует на государстве, но напротив, национальное государство паразитирует на метрополии, изымая из производимых ею продуктов, информации, услуг и знания, непропорционально высокую долю, так что метрополии повсеместно оказались в жесточайшем дефиците средств.

Лишь к 1980-м гг. нашего столетия в метрополиях Запада окрепло понимание их специфической роли и необходимости предпринять драматические усилия по укреплению собственной позиции. Процесс глобализации экономической деятельности и развития глобальных информационных сетей, прорывая национальные границы, подготовил качественный сдвиг. Не лишенный драматизма процесс объединения Европы придал ему и ускорение, и необходимую идеологическую окраску.

88 Понимание того, что наступление постиндустриальной эпохи есть уже эмпирический факт, подтолкнуло городские элиты метрополий (начиная с Парижа) к осознанию их безусловно ведущей роли в утверждении веса информации, умения и знания в глобальном продукте. Вместо традиционной конкуренции производств между городами, между метрополиями развертывается как конкуренция компетентности, так и сотрудничество в формировании нового класса компетентности, оказывающей воздействие на всю социально-экономическую жизнь. То, что недавно еще казалось невозможным, непосредственный (минуя национальное государство) международный обмен между метрополиями, установление между ними прямых регулярных связей взаимодействия, стало обыденной практикой. Естественно, что это обстоятельство потребовало радикального переосмысления понятия метрополии как целостного социального организма, опирающегося на сознательную включенность граждан в выработку макрополитики. Отсюда уже только один шаг до восстановления на качественно новом уровне традиционной модели города-полиса — с тем однако отличием от классических городов европейского средневековья, что речь идет о городе-регионе, пространственные границы которого далеко выходят за границу юридического города.

Это новое понимание всюду дается непросто. Так, британское правительство консерваторов во главе с М. Тэтчер, придя к власти, не сумело распознать гигантский потенциал развития, заложенный в традиционной системе управления Большого Лондона, ликвидировало его Совет (в порядке экономии), в результате чего три десятка лондонских районов оказались не в состоянии выработать единую средоформирующую политику. При этом ряд дорогостоящих проектов макрорегионального масштаба, вроде реконструкции территории Лондонских Дюков, оказались трактованы как сугубо локальные спекулятивные предприятия с далекоидущими негативными последствиями. Напротив, стратегическое осмысление функций Парижа в глобальном разделении компетентности привело в течение 80-х годов к тому, что в результате создания целенаправленной программы инвестиций и организационных усилий Париж решительно вырвался на первое место в мире по интенсивности разносторонней международной деятельности, обратный эффект которой на все стороны жизни метрополии трудно переоценить. Ряд других метрополий следует тем же путем, так что уже в течение первой половины 80-х годов привычная иерархия городов оказалась перестроена радикальнейшим образом.

Выборочная таблица рейтинга метрополий по названному показателю весьма выразительна. В 1984 г. Париж уже занимал первое место по количеству крупных международных встреч — 254, Лондон насчитывал их 248 (Брюссель — 201, Женева — 175, Вена — 146, Рим — 85, Нью Йорк — 84). В 1986 г. Париж, со-

хранив лидирующую позицию, поднял количество встреч до 358, Лондон дотянул до 258 (Брюссель — сокращение до 157, Женева — 180, Вена — спад до 106, Рим — спад до 69, Нью Йорк — спад до 72, тогда как на 5-е место выдвинулся Мадрид, на 7-е — Берлин, на 8-е — Сингапур и на 9-е — Барселона). При общем росте числа крупнейших международных мероприятий на 15%, их увеличение для Парижа составило 35%, для Сингапура — 32%, а у Барселоны и Мадрида количество встреч выросло в 3-4 раза (2).

Динамика изменений показывает, насколько рейтинг метрополий как мест сосредоточения глобальной активности, зависим от целенаправленности их политики в этом отношении, как трудно сохраняются и как легко утрачиваются лидирующие позиции. Нью Йорк за три года переместился с 7-го места на 13-е, тогда как Мадрид — с 31-го на 5-е. Примем во внимание то, что концентрация информационной и банковской деятельности весьма четко коррелирует с вышеуказанным рейтингом, а с этим в свою очередь — усиление средоформирующей активности, работы благотворительных фондов и всевозможных фондов развития. В связи с этим очевидно, насколько осознание себя в глобальном контексте оказывается для метрополии фактором качественного развития, не имеющим отношения к традиционным показателям роста населения или объемов выпускаемой промышленной продукции.

Москва не котируется в этой таблице рейтинга, в несколько раз уступая как растущим метрополиям Юго-Восточной Азии, будь то Токио, Гонконг или Бангкок, Латинской Америки — Буэнос-Айрес, так и Северной (Копенгаген, Стокгольм) и Центральной (Будапешт) Европы, занимающим позиции далее 20-ой в общем списке 25-ти (3).

Распад СССР, становление основ Российской государственности не могли не оказать влияния на выработку общей концепции развития Москвы и Московского региона. Утратив роль имперской столицы, тяжело деформировавшей нормальное развитие метрополии, Москва оказывается перед серьезным выбором. Она может замкнуться в новоосмысленной ипостаси столицы России, продолжая подавлять все прочие функции, присущие столь гигантскому скоплению людей и историко-культурных ценностей. Либо Москва способна осознать себя прежде всего в качестве метрополии, которая должна найти свое место в ряду метрополий мира, состоящих как центры информации, компетентности и услуг, включая в последние обобщенное качество городской среды.

Обсуждая вопросы построения модели развития для метрополий в изменяющемся глобальном контексте, Гэри Гэпперт, директор Института исследований будущего в университете Экрон, подчеркивал, что подобная модель должна непременно включать следующие характеристики:

- определение альтернативных сценариев городского развития в нестабильном, слабо предсказуемом в изменениях окружении;
- выявление потенциала текущих тенденций и по возможности точное определение условий момента моделирования;
- процесс соучастия, произрастающий как из стратегического воображения, так и стратегического консенсуса со стороны общественных лидеров, лиц, принимающих решения, и групп давления внутри гражданского сообщества метрополии (4).

Известный американский экономист-урбанист Ричард Найт, в настоящее время заведующий кафедрой города в Амстердамском университете, в свою очередь отмечал, что «действительное градоформирование начинается с укоренения организаций, создающих в нем свою базу деятельности. Города еще должны научить-

ся, как “привязать” и организации, и горожан к городу путем включения и тех, и других в городскую гражданскую культуру, являющуюся фундаментом для их системы ценностей. Именно путем укрепления своей институциональной базы города набирают силы и способности контролировать собственное будущее. Единственным же средством формирования институциональной базы города является создание в нем среды, которая позволяет горожанам и местным организациям учиться быстрее и потому реализовать свой потенциал полнее, чем они могли бы это сделать где-либо еще” (5).

Эти суждения на первый взгляд могут казаться слишком общими и чрезмерно отвлеченными от проблем Москвы, задыхающейся под грузом задач элементарного выживания. Однако только в опоре на крупномасштабную картину альтернативных путей выхода из кризиса открывается возможность для решения вполне традиционных задач. Причем теми способами, которые ранее отсутствовали в нашем сознании, не говоря уже о привлечении воображения для решения нетривиальных задач метрополии, обладающей глубокой, во многом драматической индивидуальностью исторической судьбы.

90

Как выглядит проблемная ситуация Москвы и региона в схеме “управления будущим города”, разработанной Гэри Гэппертом и несколько видоизмененной согласно специфике российского социального контекста начала — середины 1990-х гг.? Расшифровка текущих тенденций, казалось бы, с достаточной полнотой представлена в текущей публицистике. Однако это иллюзия, так как публицисты “обнаруживают” лишь те элементы действительности, на восприятие которых они настроены всем своим предшествующим опытом. Так, степень, с которой жители региона действительно адаптируются к совершенно непривычным для них темпам инфляции, не известна в надлежащей полноте и не может быть достоверно выявлена путем социологических опросов (6). Мера, с которой традиционные места занятости переадаптируются к новой ситуации, также известна слабо и неточно.

Особое значение приобретает в связи с этим выявление слабых трендов, обладающих качественной новизной и способных повидимому сыграть весьма значительную роль в ближайшем или более отдаленном будущем. Социальная деградация высшего образования и в особенности сдвиги в рейтинге видов образования (7), социальные ориентации школьников старших, средних и младших классов, виды намерений потенциальных безработных, сдвиги в конъюнктуре между видами и формами самостоятельной экономической деятельности и т. п. — все это строительный материал, без которого построение моделей логически допустимого будущего выглядело бы произвольно.

Новые обстоятельства, сопряженные с направлениями и мощностью миграции из ныне независимых государств в Россию и в частности в Московский регион, включая перемещение значительных контингентов из Западной группы войск, с экологической деградацией сельскохозяйственной и природно-рекреационной территорий, с появлением зачаточного рынка земли в регионе (8) и т. п., также представляют собой качественно новый материал для построения сценариев возможного будущего.

Выявляя возможные в принципе варианты, мы обязаны видеть как минимум следующие основные возможности:

1. Инерционный город — сохранение традиционной стратегии разрастания при медленном, но неуклонном накоплении разрывов в его социальной структуре и снижении совокупного качества среды обитания — примерно в том же темпе, как в последние пять лет.

2. Остро-конфликтный город — обнажение социальных, в том числе имущественных, квазиэтнических и экологических конфликтов, имеющее следствием фактический распад единой метрополии на более или менее крупные блоки (субгорода), каждый из которых разрабатывает и осуществляет собственную стратегию выживания, ввиду коллапса общегородских структур.

3. Сокращенный город — обнажение социальных, экономических и экологических конфликтов, имеющее следствием сохранение единой метрополии при потере от 1/4 до 2/3 населения собственно города в пользу пригородных и более отдаленных территорий (дачи, садово-огородные участки, запустевшие деревни исторического Центра), где относительно легче обеспечить условия индивидуального выживания, при ускоренной деградации региона.

4. Деградирующий город — потеря столичных функций, распад на субгорода, выстраивающие самостоятельные связи с регионом, утрата регионом населения в пользу иных регионов российского Центра, при сохранении очагов городского образа жизни в отдельных фрагментах территории нынешней Москвы.

5. Наконец, развивающийся город — преодоление инерции распада за счет собственных ресурсов города/региона (в первую очередь интеллектуальных) и включения в глобальную сеть развивающихся метрополий напрямую — при косвенной зависимости от событий в других регионах России.

Строго говоря, все названные сценарии равновозможны и хотя повидимому первый (инерционный город) имеет все же наибольшую вероятность осуществления, необходимо как предвидеть стратегии поведения на случай осуществления нежелательных второго, третьего или четвертого сценариев, так и имея в виду слабую, но все же имеющуюся возможность перехода от модели инерционного города к модели города развивающегося. Объективированный анализ страхов и надежд горожан имеет с этой точки зрения чрезвычайное значение. И если, к примеру, вопрос безопасности существования в сознании москвичей вырос в значении настолько, что опережает внимание даже к вопросам удовлетворения первичных потребностей детей, то построение моделей, отвечающих тому или иному варианту логически допустимого будущего, оказывается в зависимости от ранга проблем, лежащих в фундаменте моделирования.

Среди укрупненных альтернатив, теоретически допустимых в моделировании, мы должны выделить несколько схем, качественно различающихся одна от другой и уже не столько описывающих некое состояние, сколько характеризующих модальность управления.

“Чрезвычайный” город, функционирование которого подчинено задаче выживания в предельно неблагоприятных условиях частичной блокады в продовольственном обеспечении или в условиях все более неэквивалентного обмена между Москвой и другими регионами России. Естественно, что в этой схеме тотальная унификация структур прямого управления, т. е. локальное утверждение сугубо командно-административной или даже прямой полицейской пирамиды властных отношений является единственно возможной.

“Ассоциативный” город, функционирование которого напротив осуществляется в схеме свободной ассоциации самоуправляемых крупных, средних и малых территорий, обладающих полнотой контроля в пределах своих границ, и объединенных исключительно на договорной основе во имя установления более выгодных отношений с “внешней” страной и в связи с необходимостью поддержания связующей инфраструктуры.

“Диссоциативный” город, функционирование которого (охватывая “колонии” в пределах региона) совмещает как территории, находящиеся под прямым цент-

рализованном управлении, так и относительно автономные территории, озабоченные только и исключительно собственным выживанием и развитием (9).

“Столичный” город, ускоренно утрачивающий производственные функции в связи с коллапсом крупных промышленных структур и до 2/3 населения ввиду отсутствия достаточного числа рабочих мест, и функционирующий преимущественно как Федеральный округ, имеющий договорные отношения с регионом, вбирающим в себя большую часть нынешней юридической Москвы.

“Региональный город” (Metropolitan unit), сливающийся с нынешней областью в единое функциональное пространство и тяготеющий к максимизации самоподдержания при настройке производства продукции, информации и умений (знаний) на “экспорт” в другие регионы России. В этом случае резонно считаться с неизбежной утерей регионом до 1/3 его совокупного (с Москвой) населения.

“Международный” город, максимально использующий инерцию столичного статуса для включения в глобальную сеть разделения и кооперации компетентности в постиндустриальном обществе. В этом случае регион поглощается городом функционально, непременно теряя значительную часть населения за счет сокращения большинства промышленных производств в пользу научно-производственных центров и сельскохозяйственных производств — в пользу природно-рекреационных функций.

92 Переход от вариаций технологического города к инновационному не может быть осуществлен при сохранении традиционных систем управления и традиционного состава населения (ориентированного преимущественно на низкоквалификационные виды деятельности), что предполагает сосредоточение максимальной доли ресурсов на развитие культуры, науки и инженерии.

При детальной разработке сценариев каждая из вышеочерченных возможностей нуждается в развертывании и количественной оценке. При этом очевидно, что, будучи взята в чистом виде, любая из них — не более чем абстракция, и даже теоретически допустимые варианты должны представлять собой довольно сложные комбинации элементов таких абстракций. В рамках этого эскиза автор считает для себя возможным ограничиться сочетанием признаков инерционного и развивающегося города, т. е. наиболее оптимистическим вариантом.

II. Осмысление ситуации

Несмотря на обилие сменяющих друг друга проектов Генерального плана развития Москвы, столица России, наряду с Мексико-сити и Калькуттой, является сверхкрупным городским образованием, в росте которого не усматривается сколько-нибудь четкой программы развития. Напротив, можно констатировать, что в последние десятилетия хаотический характер наползания городской застройки на окружающие территории усугубился и сопровождается разорением лесозащитного пояса.

Повидимому радикальные изменения в управлении городской структурой не только не затронули негативного наследия в том, что касается развития городской среды, но существенно углубили имевшиеся недостатки. Частью это связано с естественным переходным периодом распада прежних и становления новых схем управления, но прежде всего благодаря все нарастающей концентрации властных отношений в руках правительства, нежеланию последнего обратиться к мнению профессионалов и беспрецедентному засилью в верхнем эшелоне городской власти представителей строительного комплекса с их специфическим менталитетом.

Присоединение к Москве дополнительных территорий за чертой Кольцевой автодороги и резервирование гигантских участков, вроде Жулебино, для нового жилищного строительства вызваны не столько объективными причинами — действительным отсутствием резервов роста в пределах городской черты, сколько инерцией и соображениями удобства для строительного комплекса. Последний не желал ранее и не желает сейчас менять структуру организации проектных и строительных работ, структуру домостроительного производства, структуру рабочей силы для повторного освоения старгородских территорий.

Вопреки широковещательным заверениям в своем обновлении (разукрупнение, частичная переориентация заводов сборного железобетона на малоэтажное строительство) строительный комплекс продолжает успешно сопротивляться предложению начать планомерную “щадящую” реконструкцию территории города. Положение осложняется тем, что традиционные отраслевые структуры управления сумели вывести основные производственные и коммунально-складские зоны Москвы за рамки муниципальных округов, тем самым изъяв около 40% общей площади городских земель из нормального, т. е. подконтрольного функционирования.

Декларированное для 1991 г. сокращение вредных выбросов на 3,8%, разумеется, лучше, чем продолжение их возрастания, однако есть основания приписать этот мизерный эффект не столько эффективности экологического контроля, сколько общему спаду объемов промышленного производства. Разумнее считать, что при спаде производства не менее, чем на 20% мы в действительности имеем дело с продолжающимся ухудшением экологической ситуации.

При продолжении традиции кампаний по контролю за состоянием автомобильных двигателей сколько-нибудь эффективной системы действительных наказаний нет. Исчерпанность т. н. полигонов, т. е. обычных или неупорядоченных свалок, равно как и давний кризис традиционной системы уборки территорий, усугубившийся уличной торговлей, привели к катастрофической замусоренности города. Бесчисленные нарушения гидрогеологии при строительстве, усиленные дурной эксплуатацией инженерных сетей, вызывают ускоренное старение этих сетей и ослабление конструкций. При сокращении удельной площади полноценных зеленых насаждений и возрастании числа заброшенных и полузаброшенных строительных площадок, включая выселенные под реконструкцию здания, дальнейший регресс экологического состояния неизбежен. Добавим к этому сбои в транспортном обслуживании, в особенности в связи с сокращением автобусного парка, невыполнением текущего плана строительства метрополитена и, главное, отсутствием стратегической программы его развития; поступательную деградацию структуры зелени; падение качества питьевой воды в большинстве районов города; неизбежное ухудшение технического состояния массовой жилой застройки 1960-1980-х гг., и картина распада городской среды будет практически завершена.

Однако значительно важнее увидеть за этими тревожными фактами угрозу более масштабную — глубокого структурного упадка городской среды. Ведь унаследованная от “благополучных” времен застоя структура представлений о городе драматическим образом неадекватна ситуации кризиса 1990-х гг.

Структура городского хозяйства, всегда отличавшаяся редкостным презрением к экономическим соображениям, вступает в вопиющее противоречие с новой ситуацией, требующей резкого снижения удельных затрат на поддержание и развитие среды. Мы, например, по-прежнему имеем дело с наиболее абсурдной из возможных систем отопления и горячего водоснабжения, созданной благодаря

строительству огромных ТЭЦ и гигантских трубопроводов, преимущественно отапливающих толщу земли. Городское управление, как и раньше, мирится с чрезвычайно высоким уровнем загрязнения жилищ, вызванным конструкцией газовых плит и состоянием вентиляции, равно как и фантастическими потерями питьевой воды в сетях и в миллионах текущих кранов, с бессмысленными расходами тепла, уходящего через дефектные конструкции дверных и оконных рам.

Городское управление до настоящего времени не в состоянии реализовать разработки конструкторов по строительству легких многоярусных автостоянок; минимально усовершенствовать систему мусоросборников; изменить конструкцию дорожных покрытий... Нет нужды распространяться и о том, насколько незатронутыми оказались прежние структуры монопольного господства в сфере гостиничного или складского хозяйства, оптовой торговли, в лучшем случае сменившие вывески на звучные имена вроде "Медея" (все продуктовые товары в Москве)... С очаровательной простотой эти структуры выведены из-под контроля Антимонопольного комитета — либо за счет искусственного занижения стоимости основных фондов, либо за счет условной "демонополизации", маскирующей успешно функционирующие картели, вроде гостиничного. Все эти "частные" вопросы вполне естественным образом оказываются за пределами интересов городской власти (три первых вице-преьера Московского правительства выдвинуты строительным комплексом), изредка вызывая интерес лишь публицистов.

94

И все же еще более глубокий слой проблем лежит ниже — там, где его почти никогда всерьез не касались журналисты. Это сфера структуры городского управления, где традиционная схема "сверху-вниз" (излюбленная рядом политиков управленческая вертикаль) так и не совмещена со встречной системой постоения "снизу-вверх". Вопросы разграничения реальных полномочий между территориальным самоуправлением на городском микроуровне и регулированием поведения всех субъектов взаимодействия на городской территории не только не решены, но даже и не поставлены. Более того, попытки если не капитального, то сколько-нибудь конструктивного рассмотрения этого сюжета немедленно наталкиваются на парализующее противодействие исполнительной власти и искреннее непонимание со стороны власти представительной. Тем не менее, без решения этой проблемы остальные вопросы, будь то безопасность жизни, здоровья и имущества, культура и профилактика здоровья, благоустройство и комплексная реконструкция, занятость и предпринимательство, в равной степени остаются необеспеченными.

Попытки трактовать проблему низового территориального самоуправления в категориях "участия общественности", четко отраженные в Законе РСФСР о местном самоуправлении, довлеют над мышлением всех, кто претендует на роль "отцов города", в равной мере. Депутаты Моссовета, выступающие за "обычность" Москвы как субъекта права наряду с любым другим городом (Закон об областном/краевом советах), равно как сторонники отдельного закона о Москве с выводом столицы из-под общей федеральной юрисдикции, равны в однородной снисходительной трактовке самоуправления. Без анализа этой проблемы вне флера сентиментальной демократичности, с позиции технологической оптимизации регулятивных процессов в городской среде, приблизиться к решению задачи гигантской агломерации сейчас столь же не представляется возможным, как и в приснопамятные 1970-е гг.

Понимая, что и сегодня целостный средовой подход к Москве непопулярен, ибо требует отказа от множества удобных стереотипов, необходимо тем не менее предпринять очередную попытку сдвинуть этот камень с места. По деталям ав-

торской концепции можно и должно полемизировать, однако исходным основанием для полемики желательно иметь согласие относительно следующего утверждения: реальность Москвы столь сложна, что только при условии сохранения целостности подхода к Москве/региону (Metropolitan Unit Moscow) как слаборегулируемой среде возможно оптимизирующее действие в любом из великого множества частных вопросов.

III. Концепция Москвы как структурного целого

Предпринятая реформа устройства Москвы была задумана как структурная, т. е. перестраивающая как отдельные элементы систем функционирования города, так и связи между элементами в системах и, наконец, сами связи между системами. Однако, за исключением поспешной реконструкции схемы административного деления города, структурных преобразований организации так и не было осуществлено — отраслевой принцип управления остался в неприкосновенности. Целостность городского организма выпала из рассмотрения как представительной, так и исполнительной власти.

При ослаблении традиционных форм поддержания исполнительной дисциплины степень компетентности принятия значимых решений и не повысилась, и не снизилась, зато объем импровизации по частным поводам существенно возрос. Мера доверия не только обывателя, но и квалифицированного специалиста к московскому руководству упала ниже критической черты.

Цели программирования развития города как целостной среды

Тенденция к сращиванию Москвы и Московской области периодически проявляется в виде поползновений мэрии вобрать в себя исполнительные системы области. Областной властью и большинством жителей области подобные действия оцениваются однозначно — узурпация контроля над территорией в пользу московского правительства.

Для такой трактовки есть основания, поскольку правительство Москвы не представило до сих пор ни сколько-нибудь целостную модель желаемого территориального организма, ни обоснования своих претензий на власть, ни объяснений того, что получит от такого объединения область. Городские власти удаленных на сотню километров Можайска или Дмитрова действительно имеют все основания видеть в запросах столицы лишь попытки добиться возможности бесконтрольного использования земель под дачное строительство, садово-огородные участки, промышленное строительство и т. п. Затянувшийся конфликт по поводу устройства новых крупных свалок служит достаточно ярким примером того, что Москва традиционно стремится видеть в области резерв территории для деятельности в собственных интересах, нисколько при этом не заботясь о нуждах партнера.

Говорить о целостной модели развития Москвы и области можно только в том случае, когда от замороженности юридическими границами и сферой полномочий как таковой осуществляется переход к связному рассмотрению Московской Земли как историко-природного, историко-экономического и историко-культурного целого. Образцом для подобного рассмотрения следует считать отнюдь не Дистрикт Колумбия вокруг Вашингтона, как это делается нередко. Дистрикт — был и

есть искусственное образование, изначально ориентированное на пространственное обеспечение функционирования федеральной бюрократии. Образец — Метрополия Торонто в Канаде. В этом последнем случае, уже имеющем 60-летнюю историю, мы имеем дело с интегральным подходом к территории, хотя и централизованной на крупнейший город, но понимаемой как самоценное пространство, жизнь которого в целом и в элементах-поселениях регулируется достаточно демократическими нормами.

Границы Московской области с соседними областями проведены не самым счастливым образом, но — для упрощения — их целесообразно считать приблизительно совпадающими с границами исторической Московской Земли. Значительно важнее отказаться от трактовки территории в виде административной карты, разрезанной границами районов. Важно увидеть целостность экологического пространства, расчлененного на сектора транспортными магистралями и являющегося в той или иной степени урбанизированным, в силу повсеместно мощной хозяйственной и досуговой нагрузки. И сегодня необходимо признать, что районы, верно служившие инструментом всепроникающего контроля со стороны партийно-хозяйственного аппарата, с очевидностью теряют смысл административных единиц в условиях экономической реформы.

96

Как территориальные единицы, они чрезмерно крупны, как экономические — недостаточно сильны в “тени” Москвы (10), что приводит к совершенно необязательным конфликтам, связанным с использованием земли. По всей видимости, целесообразно задаться вопросом об исходном административно-правовом регулировании землепользования на всей территории области, складывающемся из естественных потребностей всех поселений.

Столь же существенно обнаружить наконец, что город Москва есть административная иллюзия, что это тоже территория области, расчлененная на поселения, часть которых приближается к недавно учрежденным муниципальным округам (к примеру, Ясенево), тогда как часть необходимо должна быть вычленена на более низком масштабном уровне самоуправляемых территорий. С поправкой на экономическую слабость низовых территорий учет мирового опыта заставляет считать минимальной, молекулярной, условно-расчетной единицей (самоуправляемая территория) место совместного соседского обитания приблизительно 9-12 тыс. человек.

Разумеется, последнее не означает отрицание важности объединяющих структур (инженерных и транспортных): напротив — через осмысление исходного единства мелкочлененной и вместе с тем единой территории области, включая территорию Москвы, обнаруживаются наконец основания для радикальной реконструкции идеи взаимозависимости всех обеспечивающих сетей. При таком подходе становится абсурдным искусственное разделение сетей метрополитена и железнодорожных линий пригородных поездов, не остается места для искусственного обособления природно-рекреационных, промышленных, жилых и обеспечивающих зон (водозабор, свалки, технические могильники и кладбища, засоренные территории и сельскохозяйственные угодья) по их условной приписанности к Москве или, скажем, городам Химки, Мытищи или Красногорску.

Поэтому сегодня первоочередной целью является, повидимому, построение логических предпосылок для реконструкции исходных оснований развития Московской Земли. И делать это надо таким образом, чтобы отстройка регулятивных механизмов “снизу-вверх” могла наконец стать реальностью жизнеобеспечения. Огромное значение в этой реконструкции принадлежит инверсии привычной логики: если до последнего времени речь шла преимущественно о присоединении

очередных поселений и территорий к условно единой Москве, то сейчас важнее увидеть значение расчленения условно единой Москвы, что позволит выровнять структуру этой рыхлой урбанизированной территории с сопредельными землями. Говоря фигурально, важнее приравнять, скажем, Мневники к Троицку или поселку Апрелевке, чем приравнять Химки к муниципальному округу Ховрино. На первый взгляд, сугубо формальная инверсия означала бы радикальную смену ориентации, последствия которой трудно переоценить (11).

Построение подобной мелко-мозаичной картины важно для развертывания корректной типологии сред обитания по критериям социально-экологической комфортности. Конечно же, значимость микроподхода к региону сохраняется. Однако теперь на первый план выступают весомые различия соседних территорий, определяемые особенностями их рельефа, функциональной близостью источников загрязнения, равно как и мерой совокупной нагрузки на участок. Особенно важно провести ту же картину членения и для промышленных и коммунально-складских территорий, которые в существующей сегодня картине оказываются в положении нерасчлененных белых пятен.

Исторически сложившаяся "секторная" картина территории Московской Земли, несмотря на безмерное разрастание "пятна" юридической Москвы и, что еще существеннее, "пятен" производственного и военного использования, все еще достаточно заметна. Юго-Восточный клин, расходящийся от Садового кольца до городов Орехово-Зуево и Коломна, продолжает оставаться наиболее угнетенным направлением, тогда как с севера к нему примыкает так же угнетенный, но относительно короткий сектор, замкнутый Ивантеевкой, Фрязино и Обухово. Узкие сектора Южного, Западного и Северо-Западного направлений вдоль железных и шоссейных дорог оставляют все еще значительные пространства сельских угодий и рекреации, тогда как вдоль канала Москва-Волга и верхнего течения реки Москвы продуктивные сельскохозяйственные и, прежде всего, рекреационные территории все еще уцелели, несмотря на досадные включения, вроде Баковки, Апрелевки или Солнечногорска.

Установление и законодательное закрепление режимных норм природопользования и землеустройства, сообразно естественно сложившимся секторам Московской Земли, превращается в актуальную задачу, и от ее решения зависит продолжение той же секторной логики в реорганизации пространства юридической Москвы.

Структурные недостатки действующей модели управления

Внеэкономический, асоциальный характер традиционного рисунка управления городским хозяйством и — косвенно — городской средой Москвы сохранен без сколько-нибудь значимых изменений. При всей демонстративности внешних конфликтов, разделивших представительную и исполнительную власти в столице с конца 1991 г., не в них все же заключено основное препятствие для нормализации регулятивного механизма в Москве. Существенно более важным остается сохранение как в исполнительной, так и в представительной власти убеждения о возможности сочетания традиционной отраслевой структуры управления с отказом от прежней политико-репрессивной схемы его организации.

Дело в том, что за кажущейся очевидностью отраслевой схемы скрывается изначально порочная установка на возможность смешивать сферу компетенции и область управления, сферу нормативно-правового регулирования и область ли-

нейного управления, при декларировании принципов демократии подменять практику самоуправления при восхождении “снизу-вверх” практикой жесткого управления “сверху-вниз”, делать выбор в пользу логики проекта и плана реализации проекта в ущерб логике программы, предпочитать всемерное упрощение процедуры учета сложного сочетания интересов, интересы условного общего интересам конкретной личности и группы. Какую бы область городской практики мы ни затронули, те же перечисленные пороки мышления проявляются с равной силой, будь то жилищная политика, приватизация сферы обслуживания или проведение в порядок системы ремонта и реконструкции.

Смещение сферы компетенции и области управления

98 Значительный по объему набор специализированных функций в любом цивилизованном обществе входит в сферу компетенции четко специализированных агентств. Пожарная охрана и техническая связь, автоинспекция и криминальная полиция, санитарная инспекция, нотариат или судопроизводство — все эти и им подобные службы, обладающие безусловной значимостью для поддержания сообщества людей, были, есть и будут регламентированы сообразно отправляемой ими функции. Независимость процедур отправления этих специализированных функций, равно от исполнительной власти и общественного мнения, ставит их в зависимость исключительно от закона, характер которого определяется мерой социальной зрелости общества и степенью, в которой эта зрелость гарантирует защиту прав личности.

В специфических условиях, выработанных десятилетиями советской власти, сформировался устойчивый нигилизм по отношению к действительной компетенции такого рода служб. Вмешательство в их деятельность со стороны исполнительной власти — не исключение, но правило; недоверие населения к их деятельности тотально (что во многом оправдано); реальные права либо смяты исполнительной властью, либо смехотворно ограничены.

К сожалению, приходится считаться с тем, что мы имеем дело с устойчивой традицией, укорененной в изначально неправовом характере российского государственного устройства. И все же выход из водоворота абсурда, в силу устойчивости которого исполнительная власть обречена на обычное вмешательство в область, изначально непригодную для линейного управления “по случаю”, угадывается. Это уяснение, разъяснение и практическая реализация в законодательстве России понимания того, что наряду с общими рамками федерального закона непременно должен обрести права “закон градский” — статусы городов, реально учитывающие их ситуацию и все привходящие обстоятельства.

Случайно оформленная попытка московской мэрии утвердить особость Москвы через исключение из закона Российской Федерации носила сугубо политическую функцию ослабления прежней, порайонной (райкомовской) структуры. Она изначально неверно ориентирована именно потому, что акцентировала естественную специфику Москвы как столицы, но полностью игнорировала природу метрополии и право каждого поселения в ее составе на устав, развивающий и углубляющий общие рамки федерального закона. Только закрепленные в статусе (законе) виды компетенции служб и формы реализации их компетенций могут сущностно снять самую необходимость и даже возможность исполнительной власти вмешиваться в решения функциональных служб, высвобождая власть для сущностных задач планирования и регулирования.

Отметим, что способ реализации специализированных функций не предопределен их содержанием и статусом ни в коей мере: почтовые операции могут осуществляться государственной, муниципальной или частной системами или сочетанием их. Заметим, что классическая система откупов, при всех ее издержках, издавна является вполне работающим инструментом для высвобождения исполнительной власти от несвойственных ей обязанностей при сохранении законодательного контроля со стороны соответствующих независимых (кроме как перед законом) инспекций. Санитарный контроль может находиться в государственном федеральном или только в муниципальном подчинении. Наличие федеральной криминальной полиции не противоречит строению муниципальной полиции, равно как локальной службы коммунальной безопасности, частных сыскных или охранных бюро. Геологические изыскания могут осуществляться частными или государственными организациями — важно единство нормативных актов, которыми подобные службы обязаны руководствоваться вне зависимости от формы собственности или формы организации.

Если принять эту логику рассуждения за основу, то задачей первоочередного характера становится тотальная ревизия московских функциональных служб как таковых — в соотношении как с полнотой обеспеченности их номинальных функций, так и с соблюдением прав и интересов граждан и их общностей.

Смещение сферы нормативно-правового регулирования и области линейного управления

Известная со средневековья логика свободы третьего уровня от непосредственного влияния первого уровня властных отношений (вассал моего вассала — не мой вассал) как раньше, так и теперь сохраняется как структурная основа отношений многоступенчатого муниципального регулирования. Единственным ад- 99ресом отнесения для сторон конфликтных ситуаций выступает в давней истории обычное право, в новой — кодифицированное право.

Строго говоря, редко можно встретить прямое утверждение права и необходимости высшей властной инстанции вмешиваться в решения власти более низкого уровня. Однако практика градоустроительной деятельности в России в целом и в особенности в Москве свидетельствует о врожденности самодержавного принципа в самую плоть властных отношений.

Учреждение нового административного членения Москвы было, как известно, вызвано скорее сугубо политическими соображениями (устранение оппозиции в лице районных советов), чем структурными соображениями пользы для города. Введение трехступенчатой новой конструкции: мэрия — административный округ — муниципальный округ не было отягощено доказательностью. Возникает естественный вопрос: что, кроме стремления мэрии освободить себя от текущих задач управления, является основанием вычленения уровня административных округов? Прежде всего, за этим актом просматривается желание компенсировать управленческой элите утерю тридцати районных административных постов созданием десяти новых, а также традиционное недоверие к низовым, мелким звеньям управления. Строго говоря, между десятью миллионными "городами" (административные округа), собранными в административное целое, и самим этим целым не усматривается качественных различий. Качественное же отличие Центрального округа от всех прочих, формально заявленное через отмену его членения на муниципальные округа, не получило подтверждения в особом режиме подчиненности.

Естественным было бы создание особой администрации Федерального округа, включающего все территории республиканского подчинения на основании особого договора между Россией и Москвой. Однако за особым режимом Центрального округа просматривается откровенное стремление правительства Москвы (или теневых структур, использующих некомпетентность правительства) сохранить полноту контроля над наиболее лакомыми фрагментами городской среды. Будучи лишены даже номинальной автономности в виде супрефектур муниципальных округов, эти фрагменты оказались формально в руках т. н. территориальных управлений, а де-факто — в руках коммерческих структур, созданных этими территориальными управлениями в виде акционерных обществ “Покровка”, “Остоженка” и тому подобных. Административная “приватизация” состоялась.

Несмотря на заявленные устремления сделать Департамент мэра чем-то вроде параллельного кабинета, который рассматривал бы стратегические и перспективные вопросы в отличие от правительства и префектур, являющихся его звеньями в административных, косвенные свидетельства позволяют резонно предположить следующее. Как и административная реформа в целом, учреждение Г. Поповым Департамента мэра было предпринято единственно в политических видах ослабления правительства при мэре. Утерев интерес к роли мэра, Г. Попов утратил и надобность в таком параллельном инструменте, тогда как его преемник Ю. Лужков немедленно низвел Департамент до сугубо декоративной роли.

100

Установление габаритов и очертаний муниципальных округов, проведение границ между ними были поручены Институту Генерального плана, всегда служившему верой и правдой властной “пирамиде”. Действительный объем компетенций, которые могут быть фактически переданы супрефектам как главам муниципальных округов, далек от определенности, тогда как старые компетенции исполкомов районных советов во всей полноте оказались в руках соответствующих территориальных управлений. Как показал опыт совещаний супрефектов, организованных в 1992 г., последние испытывают серьезные подозрения, что их единственная роль — служить фигурантами политики децентрализации и принимать на себя натиск граждан и групп давления, высвобождая администрацию префектур от этой неблагоприятной повинности.

В целом отчетливо просматривается стремление московской власти сохранить схему линейного управления вместо регулятивной системы стимулов и ограничений, но при этом изобразить децентрализацию. Так, изменения в содержании “Положения о муниципальном округе”, наблюдавшиеся автором по мере движения проекта через аппарат мэрии, достаточно выразительны — фактически господином положения остаются территориальные управления, которые по номиналу суть не более чем “приводные ремни” от правительства города к отдельным территориям, тогда как по факту — инструменты экономического контроля силовых групп над микроэлементами городской территории.

Подмена практики самоуправления при восхождении “снизу-вверх” практикой жесткого управления “сверху-вниз” при декларировании принципов демократии

Такого рода подмена, при демократической фразеологии, повидимому даже не осознается московской властью. В ходе рабочих обсуждений в мэрии, закрытых обсуждений в Департаменте мэра с участием автора отчетливо проступала глубо-

кая убежденность власти в естественности и даже единственной возможности традиционной российской модели патерналистского отношения к “малым сим”. Впрочем, справедливости ради, следует отметить, что точно такое же отношение характеризует и позицию большинства членов комиссий Моссовета — кажется, единственное, в чем наблюдается единение исполнительной и представительной власти.

Как показал наш опыт разработки проекта Устава территориального сообщества и передачи его для конструктивного обсуждения в Департамент мэра, идея самоуправляемой территории была и остается экзотической в глазах властных структур. Более того, прозрачно проступает своего рода воссоздание системы, известной еще со времени Петра Великого, — когда самоуправление трактуется исключительно как низовая (неоплачиваемая) ступень исполнительной вертикали. Как на сельский или городской “мир” возлагались обязанности самообложения и разверстки всех натуральных повинностей, включая рекрутский набор, так и на т. н. самоуправление возлагаются обязанности контроля над соблюдением некоторого порядка и формы внешнего благоустройства — при этом никаких конкретных прав, кроме согласовательных, самоуправлению не передается.

Любопытно, что одно из правительственных постановлений весны 1992 г. в очередной раз возрождало и прямую повинность — в форме требования к арендаторам привести в порядок фасады в кратчайший (заведомо нереалистический) срок под угрозой жестоких санкций. При этом власть не считала нужным взять на себя обязательства по обеспечению юридических лиц материалами или рабочей силой, предоставляя им, согласно российской традиции, выпутываться из ситуации как угодно.

Стремление властей города сохранить за собой контроль над нежилыми помещениями путем выдачи “ордеров”, дополненное стремлением низового звена линейного управления сохранить и свой контроль над теми же помещениями, изначально лишают территориальное самоуправление какого-либо права на осуществление такого контроля и на сопряженные с ним средства. Говоря жестче, явственно просматривается стремление властей никоим образом не допустить даже самую мысль о возможности территориального сообщества как формы гражданской организации.

Речь, разумеется, не столько о политических декларациях, сколько о технологии управления, каковая не предполагает серьезных полномочий даже на уровне номинально властных структур, вроде супрефектуры. Муниципальный округ как целое остается в полной зависимости от территориальных управлений во всем, что относится к технологии выживания и в подчинении городской бюрократии — в области формирования и исполнения бюджета. В виде своего рода подачи (также в соответствии с российской традицией) муниципальный округ (а частью и самоуправление, с его согласия) получают нестрогое фиксированное право самостоятельной коммерческой деятельности, направленной на получение внебюджетных средств. Неопределенность разрешенной самоуправлению деятельности открывает для реальной власти (территориального управления) возможность в той или иной форме взимать с нее поборы, что — предположительно — и имелось в виду центральной бюрократией. Тем обычным для России способом создаются основы “порядка и благочиния” взаимоотношений различных уровней управления.

Выбор в пользу логики проекта и плана реализации проекта в ущерб логике программы

Недекларированный и потому наиболее существенный выбор логики проекта в ущерб логике программы в принятии решений в сложившихся условиях является вполне естественным. В самом деле, установка на формирование программы непременно предполагает прозрачное предъявление как целей, так и способов их достижения, включая организацию конкретных проектных заданий и форм их осуществления, а также основных прогнозируемых последствий. Программа означает хотя бы относительную гласность, ибо дискуссия по ее поводу не может обойтись без обнародования и обсуждения ключевых вопросов.

Напротив, распыление внимания по обособленным проектам, будь то инвестиции, эскизные проекты реконструкции и нового строительства, планы реорганизации функциональных служб, создает возможность, с одной стороны, осуществлять хорошо контролируемую демонстративную гласность (внимание публицистов и общественности сосредоточивается на частностях, наиболее понятных досужему обывателю), а с другой — избежать дискуссии по существу.

Наконец, что наиболее существенно, отсутствие четко выраженной программы означает и отсутствие критерия для реальной оценки деятельности власти, поскольку любой проект может быть отягощен привходящими обстоятельствами, любой план может быть полностью или частично сорван "объективными обстоятельствами", что не трактуется в отечественной практике как серьезное основание для выражения недоверия власти. К тому же, формирование программы требует дополнительных универсальных квалификаций от всех, кто выступает носителем властных функций, тогда как россыпь отдельных проектов может по-прежнему обеспечить привычное сочетание сугубо профессиональных критериев с обыденными и тем самым замаскировать дилетантизм.

Привычное смешение программы с проектом и планом, программы инвестиций с планом реализации бюджета, подмена отсутствующей программы чрезмерной детализацией плана и множеством разрозненных проектов — суть не только атрибут традиционной муниципальной бюрократии, но и осознанный инструмент недопущения сообщества граждан на роль реального партнера. Более того, отсутствие программы как темы означает, что потенциальное территориальное сообщество так и не может перерасти в актуальное, сложиться вокруг обсуждения существенных вопросов выживания и развития территории и проектных путей реализации программы через текущие планы ее воплощения.

Предпочтение всемерного упрощения процедуры в ущерб сложному сочетанию взаимодействующих интересов

В организующей деятельности московских властей в 1991-1992 гг. отчетливо прослеживается стремление предпочесть упрощение процедур принятия решений учету интересов действующих сил. Широко известные баталии вокруг проекта "Калужская застава" (12) являют собой наиболее шумный, но всего лишь типичный пример того, что сокращая время и силы на подготовку проекта, игнорируя местное население, власти добиваются обратного эффекта. Более того, пренебрежение гражданским достоинством и интересами местного сообщества со стороны центральной бюрократии открывает спекулятивной по существу оппози-

ции великолепные возможности для популистской по характеру контрпропаганды (13).

Традиционная для России сугубо предметная трактовка обжитой территории как "пустой", наталкиваясь на растущее раздражение населения, порождает социальные напряженности, пренебрежение которыми может стать опасным для власти по мере сокращения возможностей положительно влиять на городскую среду.

Предпочтение интересов условного общего интересам конкретной личности

У московских властей, скорых на демонстративный антикоммунизм, сохраняется сугубо коммунистическая (и вместе с тем традиционно-российская) установка на то, чтобы в каждой конкретной ситуации предпочесть интересы некоего условного общего конкретным интересам личностей и групп. Уверения власти в ее социальной ориентации прикрывают собой неизменный в своей идейной бедности функционализм, который даже нельзя причислить к корректной технократической ориентации.

Интересы абстрактного целого при этом полагаются совпадающими с тем, как определяются эти интересы с позиций центральной бюрократии. Наличие партнера в лице территориальных сообществ на микроуровне среды, крупных социальных групп (предприниматели, наемные работники, пенсионеры, женщины с детьми, лица свободных профессий и т. п.) на макроуровне среды вообще игнорируется. Характерно при этом то неизбежное обстоятельство, что действительные интересы столичного округа, сплющиваясь до бедной административно-порожденной модели, остаются нераскрытыми и потому фактически также игнорируются.

За достаточно длительный период работы новой администрации она не продвинулась за те рамки, которые в весьма общем виде содержались в предвыборной программе Г. Попова. Не обсуждалась даже необходимость формирования технологической подпрограммы обеспечения выживания и развития сферы образования и культуры, что для столицы России имеет достаточно очевидное значение. Мне неизвестен случай сколько-нибудь целостного обсуждения комплексной программы развития предпринимательства или хотя бы отдельных его блоков (крупный, средний, малый бизнес, дисперсные системы), тогда как некоторую огласку получили конкретные проекты технопарка или бизнес-центров, вроде "Сити" на Пресне. При множестве обсуждений частных вопросов экологических проблем в районах Москвы, нет предъявленной программы стратегии и тактики экологической политики в городе и регионе. При страстных дебатах по частностям персонального и организационного характера не было содержательной дискуссии по комплексной программе обеспечения безопасности в городе.

При широком употреблении модного выражения "волновая реконструкция старых кварталов" нет и следа технологически и экономически проявленной программы реконструкции, расчлененной на подпрограммы по типам городской среды (в муниципальной территории "Арбат" творческому коллективу, в который входил автор, летом 1992 г. понадобилось вычленить 9 типов среды, каждый из которых требует особой технологии деятельности).

Сказанное позволяет утверждать, что некоторое целое под названием Москва как в высказываниях власти, так и в ее действиях являет собой сугубо идеологический лозунг, единственной функцией которого является сопротивление реальному процессу становления самоуправления в столице.

IV. Призрак регулятивного контроля над качеством среды

Необходимый переход от нормативной управленческой модели к новой, регулятивной, достаточно затруднен. Перестроить действующую модель через перебор структурных недостатков с заменой “минуса” на “плюс” невозможно. Нужна, повидимому, иная технология: отстроить регулятивную модель и затем уже подвергнуть ее повторному анализу по ранее рассмотренным позициям. Этот очерк надлежит трактовать как авторскую попытку обобщить и структурировать представления, выдвигаемые наиболее продвинутыми агентами развития в муниципальных структурах, в кругу активистов самоуправления, среди как предпринимателей, так и деятелей культуры. Поскольку отсылка к опубликованным материалам практически невозможна (14), ввиду либо распыленности, либо рукописного и устного характера текстов, ответственность за интерпретацию наметившегося тренда несет исключительно автор.

Разумеется, нетрудно выбрать значительное число совершенных законодательных уложений из опыта Торонто, Берлина, Вены, Копенгагена, Мюнхена и иных городов и пытаться убедить Москву в необходимости их воспроизведения в отечественных реалиях. Однако такая попытка была бы заведомо обречена на фиаско. Сблaзн опереться, к примеру, на торонтский “Закон собственной двери” в муниципальном жилищном строительстве велик. В то же время отсутствие гибкой, мобильной, т. е. децентрализованной и демонополизированной структуры строительного комплекса при острейшем дефиците жилья позволяет в лучшем случае осуществить локальный эксперимент такого рода в масштабе одного микрорайона. Разумеется, соблазнительно воспринять от европейских городов норму городского статута, согласно которой магистральные инженерные коммуникации прокладываются под тротуарами, но не под проезжей частью, однако и здесь идеалом пришлось бы считать реконструкцию одного микрорайона в старом городском центре или строительство одного нового малоэтажного микрорайона под неусыпным контролем супрефектуры.

Исходным основанием работы должно быть исключительно признание существующего положения дел, т. е. определение шагов и шажков в направлении идеального результата и только. Первая из необходимых операций сводится к выявлению всех централизованных структур линейного управления, существование которых не имеет иного оправдания, кроме груза традиции и соображений удобств бесконтрольности для власти.

Во-первых, это устранение горизонта административных округов, за исключением естественно выделенного Зеленоградского и Центрального или Федерального округа, к которому должны быть приписаны все территории Федерального значения — по прямой аналогии Приказу Большого Дворца в допетровское время. Перемещение конкретных решений на уровень муниципальных округов означало бы первый шаг в направлении регулятивной системы, так как здесь в принципе возможен некоторый контроль со стороны общественности. К тому же, этой простой мерой устраняется более чем парадоксальная ситуация, когда префекты, входя в состав правительства, оказываются никому неподконтрольны и в то же время не имеют реальных средств для обеспечения контроля над отраслевыми функциональными службами, поскольку те сохранены без изменений.

Во-вторых, это ликвидация всех тех централизованных систем, монополизм которых не имеет оправдания в специфике технологии или функции, подобно инспекции макроэкологического контроля или управлению водопровода. Речь идет о системах строительного комплекса, типа Мосстройкомитета, и его проектных

или инспекционных субструкций. О системах ремонта и реконструкции и системах технологической эксплуатации (за исключением сугубо специальных). О системах регистрации, реликтовых системах распределения, вроде оптовых баз, трестов или торгов, под какими бы новыми именами те ни маскировали прежнюю свою сущность. О любых иных системах, где при четкости правил и инструкций по их применению децентрализация по определению обеспечивает более высокую гарантию прав граждан и юридических лиц, чем централизация. К тому же, в силу децентрализации сокращается возможность коррупции, для которой сверхконцентрация услуг является естественной питательной средой.

Конечно, любая попытка устранения монопольных систем линейного управления должна вызвать жесточайшее сопротивление со стороны заинтересованных лиц и групп давления. Соответственно, запрет на их функционирование может быть осуществлен лишь путем прямого законодательного решения представительной власти — в опоре на антимонопольное законодательство Российской Федерации. В дальнейшем этот запрет категорического характера может и должен быть закреплен в Уставе города.

Вторая «операция» — долговременная работа по демистификации понятия самоуправления. Необходимо и возможно определение статуса самоуправляемой территории в масштабе муниципального округа как формы переходного этапа. По мере готовности самоуправляемых территорий микрорайонного масштаба к профессиональному отпращиванию необходимых регулятивных функций, возникает возможность нормального договорного, закрепляемого в соответствующих Уставах, разделения полномочий между микрорайонным и окружным уровнями самоуправления. Так, очевидно, что функции первичной регистрации предприятий должны сохраняться за уровнем муниципального округа, где может быть обеспечена квалифицированная экспертиза, тогда как на общегородском уровне достаточно создания банка соответствующей информации. На уровне самоуправляемой территории может быть полностью обеспечен стандартный уровень контроля за специализированными услугами или экологическим режимом, тогда как специальный надзор (пожарный, безопасности, образования и т. п.) нуждается уже в окружной локализации, в то время как деятельность налоговой инспекции, автоинспекции, криминальной полиции или санитарного контроля должны быть подчинены муниципальным службам города.

Третья «операция» должна состоять в разработке и внедрении продуманной программы как поощрительных, так и ограничительных стимулов деятельности независимых коммерческих служб при децентрализации прежней бюрократической системы — но отнюдь не после завершения процесса децентрализации. Речь идет о поощрении формирования конкурентной системы оказания любых услуг как физическим, так и юридическим лицам, начиная с нотариальных операций и завершая ремонтно-эксплуатационными.

Наконец, четвертая «операция», осуществление которой возможно лишь на муниципальном или совместном с федеральным уровне, сопряжена с выходом на стратегическое программирование предпосылок естественно-регулируемого развития города и региона. От этой функции фактически отказывается власть в Москве, предпочитая ей непрерывное вмешательство в принятие конкретных решений по частным поводам (15), однако именно в этом вопросе коренится возможность установления конструктивных взаимодействий между представительной и исполнительной властью.

Строго говоря, при последовательной децентрализации повседневных отпращиваний города, только эта важнейшая функция остается за городской исполни-

тельной властью, и только сферу бюджетного определения границ программирования развития должна контролировать общемосковская представительная власть. Разумеется, оптимальные результаты достижимы лишь в случае отказа от условной границы между городом и областью, при трактовке Московской Земли как интегрального целого, однако понятно, что до выхода к практическому решению этой задачи должен пройти длительный процесс убеждения заинтересованных сторон в выгодах целостного способа программирования развития и его законодательного обеспечения.

V. Призрак законодательного обеспечения развития

Принципиальный вопрос заключается в постепенной качественной перестройке московской представительной и исполнительной власти на работу в регулятивной модели. Самоочевидно, что без давления извне исполнительная власть способна перестраиваться исключительно в сторону дальнейшей концентрации властных отношений, подавления начатков самоуправления (под предлогом их слабости) и сопротивления импульсам со стороны представительной власти (под предлогом их неконструктивности).

106

Очевидно также, что такого давления невозможно ожидать "снизу" в конструктивном ключе: группы натиска имеют, как правило, скорее оборонительно-агрессивный характер, тогда как слабые политические партии и клубы не осознают значения территориальной базы для успешности их программ. Соответственно, обнаруживается лишь один источник необходимого давления на правительственные структуры — это представительная власть, т. е. Московский совет.

"Игра на понижение", которую в адрес советов ведут мэрия и известные политические деятели, во многом оправданна до тех пор, пока свет не обрел четкости понимания своих функций и необходимого профессионализма в работе с городом как искусственно-естественным типом среды обитания. Перевернуть тенденцию агрессивного противостояния Моссовета и Московского правительства теоретически возможно лишь в том случае, если представительная власть окажется способна противопоставить функционирующей модели более действенную, т. е. самостоятельно осуществить программирование, от осуществления которого фактически отказывается правительство.

В практическом смысле речь идет прежде всего об отказе от абсурдного дублирования правительственных отраслевых структур в системе комиссий Моссовета. Среди них лишь комиссия по перспективному развитию Москвы хотя бы номинально соответствует необходимой структуре. К тому же, до последнего времени практикуется работа комиссий "в своем кругу", фактически без привлечения на контрактной основе независимых организаций либо независимых экспертных групп, формируемых по схеме временных творческих коллективов. Теряя для города миллиарды из-за отсутствия структурных решений, оба плеча городской власти тем не менее проявляют замечательное стремление экономить бюджетные средства во всем, что касается научного обеспечения.

Правительство, во всяком случае Департамент мэра, в конце 1991 г. предприняло попытку привлечь профессионалов к рассмотрению ряда важнейших вопросов, включая структуру и содержание положения о муниципальном округе. Однако, получив достаточно ценные заготовки, заказчик не сумел воспользоваться ими в должной мере и, несмотря на собственные дифирамбы в адрес рыночного механизма, упорствует в традиции привлечения групп квалифицированных

экспертов “на общественных началах”. В той же логике пытается строить отношения с экспертами и Моссовет, в результате чего власть фактически уже лишилась необходимого “подпора” в лице экспертов высшей квалификации. Имея шанс исправить положение осенью 1992 г., после рассмотрения очерка программы развития региона, Моссовет не воспользовался этой возможностью, так как все силы депутатов и их групп попрежнему уходили на борьбу с правительством.

Выработав в кратчайший срок проект целостной программы, Моссовет имел (теоретически еще имеет) шанс осуществить его глубинный анализ — с привлечением независимых международных экспертов и уже после этого предъявить программу, включая очерк ее финансирования. Предъявление ее мэрии и властям Федерации, во-первых, повысило бы квалификационный уровень депутатского корпуса, во-вторых, принудило бы правительство либо принять такую программу за основу деятельности, либо противопоставить ей иную конкурентоспособную модель, наконец в-третьих, — заставило бы парламент России уяснить порочность ограничения законодательной базы единым законом о краевом, областном и городском совете и необходимость достройки его системой индивидуализованных уставов городов.

Приходится однако усомниться, что эти благие пожелания могут перейти в стадию реализации до выборов 1994 г., а это возвращает исследователей и программистов к традиционной для них в России позиции разработчиков фантомных задач.

Целевая программа совершенствования землепользования

При установке на интегральную трактовку Московской Земли и города Москвы в макромасштабе землепользования целесообразно за основу кадастра принять базисные типы среды. Из 47 тыс. кв. км территории области юридический город Москва занимает порядка 2%; с учетом дачных и садово-огородных участков москвичей и маятниковых мигрантов, санаториев, домов отдыха и стационарных летних лагерей, промышленных производств, коммунально-складских и транспортных предприятий Москвы, вынесенных в область — от 4% до 6% территории Московской Земли. Из 15 млн. жителей области на юридический город приходится порядка 60%, на функциональный город (с учетом маятниковых мигрантов) — порядка 70% населения.

При том, что средняя плотность населения области, включая юридический город, составляет менее 500 человек на 1 кв. км, а исключая его, — менее 300 чел. кв. км, следует говорить об относительно низкой плотности в сопоставлении со средней североевропейской величиной. Это принципиально важная констатация, позволяющая заметить не только низкую хозяйственную эффективность использования территории, но и наличие существенных резервов для ее макромасштабной реконструкции. Разумеется, за послевоенный период этот резерв существенно сократился не столько за счет нового строительства, сколько за счет быстрого расширения опустошенной и замусоренной земли. В то же время, из-за сохранения монопольного владения землей колхозами и совхозами, свободных земель “нет”. И все же реальный резерв громаден, что при переходе к рыночной структуре экономики означает возможность начала реконструктивного процесса.

Прикидочные расчеты позволяют яснее осознать масштаб возможностей и границ реконструкции системы землепользования, если в основу поставить задачи оптимизации снабжения населения продуктами питания и сохранения природ-

но-рекреационного комплекса Московской Земли. Простые расчеты показывают, что при сохранении населения на его нынешнем уровне развитие товарного фермерского хозяйства на Московской Земле в целом неперспективно, за исключением высокоспециализированного производства "чистой" продукции на крупногородской рынок и на обслуживание рекреационных центров. Повидимому целесообразно исходить из ориентировочной величины порядка 15.000 высокотоварных малых ферм (около 5.000 кв. км), порядка 200 высокотоварных капиталистических предприятий (молочные, птицефабрики, тепличные хозяйства) общей площадью около 2000 кв. км и 1.500.000 дачных и садово-огородных участков с сезонным и постоянным жильем (около 3.000 кв. км).

В сумме это дает порядка 10.000 кв. км, или 20% территории, что можно считать оптимальной нагрузкой на регион, если учесть непосредственно застроенную площадь всех поселений до 3.000 кв. км; полосы отчуждения железных и шоссейных дорог, станций, канала, военных и военно-учебных комплексов (не менее 2.500 кв. км); площади карьеров, торфяников, могильников, свалок, засоренных территорий (не менее 3.000 кв. км), а это в целом поднимает так или иначе хозяйственно используемую территорию до 35-40% Московской Земли. Разумеется, приведенная выше схема сугубо условна, однако она дает все же возможность для ориентации в предельных лимитах. Значимое увеличение доли земли, занятой высокотоварным сельскохозяйственным производством, сократило бы "резервную" экологическую базу до 30% территории вместо оптимальных 60%, необходимых для ускоренной регенерации сильно нарушенного природного комплекса.

Вопрос практического определения предельно допустимой нагрузки на территорию имеет политический характер, и его решение выстраивается на пересечении экономической, экологической и локально-эгоистической аргументации. Совершенно очевидно, что поспешность в организационной реализации сугубо концептуальных схем и расчетов чрезвычайно опасна. Ни одна из эффективно работающих ферм, ни один "живой" дачный поселок не подлежат немедленной ликвидации даже в тех случаях, когда они оказываются в зоне экологического бедствия или даже сами порождают экологические бедствия локального масштаба. Макромасштабная схематизация создает лишь некоторые рамки и ориентиры для долговременного процесса, в осуществлении которого позитивные стимулы должны безусловно доминировать над негативными, запретительными.

Имея в виду эту принципиальную установку, мы тем не менее сталкиваемся с принципиальной задачей макромасштабного расчленения целостной территории Московской Земли на зоны предпочтительного режима использования. В отличие от традиционной центробежной схемы, согласно которой любая точка пространства определяется в первую очередь ее радиальной удаленностью от условного центра Москвы, и потому территория членится кольцами как спил древесного ствола, есть все основания перейти наконец к секторной макромодели.

При чрезвычайном упрощении мы вправе все же выделить три крупных сектора: восточный, между ярославским и рязанским векторами железных дорог; южный, между рязанским и калужским векторами, и западный, между калужским и ярославским векторами. При том, что в южном и западном секторах отчетливо просматриваются своего рода промышленные полосы отчуждения вдоль пар, образуемых шоссейными и железными дорогами, мы все же — на уровне первичной схематизации — имеем основания усматривать функциональную "специализацию". У южного сектора в первую очередь сельскохозяйственная пригородная ориентация; у западного — природно-рекреационная; у восточного — промышленная.

Разумеется, уже первая ступень детализации сталкивает нас с дифференциацией внутри каждого сектора. И все же вопрос дифференцированной средоформирующей политики для каждого сектора в целом, с учетом особенности его ведущей функции в массиве Московской Земли, может и должен обсуждаться отдельно, поскольку речь идет о конкретных вопросах построения земельного кадастра, о ренте и арендной плате за землепользование, о земельном налоге, о льготах для профильных и санкциях на непрофильные виды хозяйственной активности в самом широком смысле этого слова.

Дифференциация по секторам сложилась исторически, обладает в связи с этим признаками высокой устойчивости во времени, что требует лишь точного распознавания особенностей каждого сектора и построения "алгоритма" реконструкции землепользования, который в наибольшей степени соответствовал бы его природе.

Постепенное вытеснение из западного сектора всех видов деятельности, кроме сугубо рекреационных, обеспечивающих экологически чистых сельскохозяйственных и экологически чистых научно-обеспечивающих; поэтапное переустройство высокотоварного сельскохозяйственного производства (включая все его виды, в том числе и индивидуальное садово-огородное хозяйство) в южном секторе; поэтапное построение экологически здорового восточного промышленного сектора — это уже во всяком случае основа для разработки долговременной средоформирующей политики в масштабе Московской Земли как целого.

Естественно, что при отнесении к ведущему профилю сектора каждое конкретное поселение и тяготеющая к нему округа, равно как относительно сохранившийся природный комплекс, выступают вполне самостоятельно — безотносительно к существующей районной сети, отмирание которой со временем является принципиальным условием формирования сектора как искусственно-естественного комплекса. Это исключает идею некоторой "секторной" администрации — речь идет лишь о создании своего рода поля тяготения, образуемого нормами и стимулирующими действиями в их рамках, что в целом вписывается в остро необходимое региональное законодательство Московской Земли.

Не менее существенно, как уже отмечалось выше, усмотреть естественное продолжение секторов вовнутрь МКАД, кольцевой автодороги, как условной границы Москвы — вплоть до Садового кольца, являющегося натуральной границей Федерального центрального округа. Заложена в Генеральном плане развития Москвы 1935 г. идея "зеленых клиньев", проходящих до центра города от его тогдашних границ, к сожалению, не была реализована. Однако сохраняется принципиальная возможность достройки секторной макроструктуры вдоль верхнего течения реки Москвы и канала в западном секторе — рекреация и комфортабельное жилье по мере реконструкции жилого фонда; вдоль поймы Клязьмы — радикально реконструированный производственный "коридор" в завязке с реконструированным жильем; вдоль нижнего течения реки Москвы — частично реконструированный промышленный сектор (при необходимости раньше или позже вынести Южный речной порт к зоне Жуковский — Раменское рязанского железнодорожного направления).

Призрак технологии средоформирующего программирования

Как с очевидностью следует из предыдущего рассуждения, средоформирующая политика ни в коей мере не может опереться на традиционный инструментальный составной деятельности, известной под именем градостроительного проектирования. Отметим кстати, обозначение не имеет аналога в мировой прак-

тике, где градоформирующая политика и процедуры пространственного планирования давно разведены с необходимой четкостью.

Переплетение законотворческих, экономических, макро-и микроэкологических, социокультурных и иных оснований не просто превосходит интеллектуальные ресурсы архитектора-градостроителя, что в логическом смысле запрещает ему играть координирующую роль. Эта сложность вообще превышает методологические ресурсы проектирования, условно опирающегося на научные по форме исследования и ситуационные ограничения в их использовании.

Это не означает, что есть иной вид деятельности, который мог бы обоснованно претендовать на такую координирующую, более того синтезирующую позицию. Как автор доказывал ранее (16), функцию "суперсубъекта" в отношении средоформирующей деятельности может исполнять только "норма" как интегральное выражение интересов сообщества. Речь тем самым может идти лишь о многовариантной программе в лимитах, задаваемых политически — через оптимизацию интересов в рамках принципиально открытых возможностей и практически доступных средств их реализации.

Нет нужды распространено доказывать, что ни Институт Генерального плана, ни независимый Институт развития Москвы, ни иное научное или научно-проектное учреждение не могут самостоятельно с необходимой полнотой решать проблему программы средоформирования. Над любым из существующих учреждений будет довлеть инерция прежней деятельности, вычленявшей из целостной реальности Московской Земли какую-то частную, заведомо ограниченную картину в рамках традиционного профессионализма.

Поскольку речь идет именно о политике средоформирования, являющей собой в идеале гибкую, ориентирующуюся на переменчивые обстоятельства, реализацию долговременной стратегии, наиболее естественной формой организации профессионального обеспечения является соорганизованность деятельности, непосредственно направляемая смешанной комиссией Моссовета и Мособлсовета.

Будучи типическим органом представительной власти, сама комиссия не может, разумеется, гарантировать профессионализм рассмотрения вопросов и тем более соблюдения целостности программирования. Формирование главного экспертного совета по средоформирующей политике на территории Московской Земли может пройти наиболее продуктивно при заимствовании классического опыта Германии, т. е. либо часть экспертов должна быть определена организованной оппозицией, либо оппозиция должна сформировать альтернативную экспертную группу, взаимодействующую с официальной группой.

Это одновременно и инструмент обеспечения преемственности средоформирующей политики при возможных изменениях в депутатском корпусе, и средство обеспечения представленности иной логики, чем та, что разделяется большей частью экспертного совета. Наибольшая сложность при формировании экспертного совета, функцией которого является в первую очередь определение задания на профессиональную разработку программы средоформирования, заключена в трудности избежать клановости и доминирующего положения одного из видов узкопрофессиональной деятельности. Уже только поэтому возглавлять экспертную группу может исключительно политик, профессионализм и объективность которого должны быть признаны большинством как доминирующего депутатского блока, так и оппозиции. Наконец, важным дополнительным средством сбалансированности состава экспертного совета явилось бы постоянное участие в его работе представителей международного профессионального органа.

Ориентировочные расходы на необходимое программирование средоформиру-

вания Московской Земли могут быть определены по аналогии с существующей международной практикой в виде 2-3% совокупной стоимости проектных работ по области, в свою очередь составляющих до 5% стоимости строительных и реконструктивных работ. Тем самым, ориентировочные расходы на разработку программы, включая обеспечение экспертного совета, работу творческих групп и работу экспертизы, не должны превысить 0,15% инвестиций в совокупное хозяйство города и области. Любые попытки традиционным для России образом сэкономить на этом расходе непременно обернутся значительно большими потерями за счет неточного определения проектно-плановых заданий и граничных условий их выполнения, неполной экспертизы и поспешности принятия решений, последствия которых оказывают вяжущее воздействие на практику много десятилетий спустя.

Принципиальное соблюдение допроектного уровня разработки программы, т. е. удержание внимания на вариантах ответа на вопрос "что делать", прежде чем осуществлять переброс в горизонт ответа на вопрос "каким способом", настолько важно, что непрерывный методологический контроль деятельности экспертного совета служит условием его эффективного функционирования без перерождения в квазиисполнительную инстанцию. В частности, всякая попытка "снять дублирование" и втянуть экспертов, представляющих исполнительную власть, внутрь экспертного совета была бы не менее ошибочна, чем отказ от участия экспертов правительства в экспертизе рекомендаций экспертного совета.

Призрак структуры технологического обеспечения среды

К сожалению, приходится констатировать, что традиция сугубо отраслевого построения управления городским хозяйством попрежнему довлеет над подходом к вопросам жизнеобеспечения города и тем более Московской Земли, рассматриваемой как целое. Хотя при реорганизации Московского правительства произошло номинальное укрупнение и объединение управленческого механизма, по сути мы имеем дело с чисто механическим соединением главков, сохраняющих привычную автономию представлений и способов работы.

Естественно, что различие компетентности, следующее по необходимости из давних технологических традиций, остается основанием для описания элементов средоформирования. Однако при подходе к задачам программирования на первый план выступает императив единства организующего начала технологического комплекса выживания и развития агломерации и ее хинтерланда, как природного, так и сельскохозяйственного.

Ряд вопросов, обсуждаемых ниже, выстроен предметно, тем не менее с попыткой сохранить единство принципа организации: строительство, реконструкция, их проектное обеспечение; службы ремонта и эксплуатации элементов среды; организация и строение системы транспорта; водоснабжение, теплофикация, газификация; мусоро-удаление, канализация, очистка; связь.

При, так сказать, "диагональном" рассмотрении все эти базисные системы обеспечения оцениваются по критериям надежности, эффективности (с учетом фактора совместимости), экономичности (с учетом фактора времени), комфортности.

Строительство, реконструкция, проектное обеспечение

Выше уже отмечалась жизненная необходимость устранения жестко централизованных монопольных структур организации и управления как строительным комплексом Москвы, так и его проектным обеспечением. Устранение обоих названных реликтов командно-административной системы имело бы столь же безболезненный характер, как устранение печально известных монопольных снабженческих, складских или торговых (распределенческих) структур. Как те, так и другие вообще не имеют оснований для сохранения, кроме, разумеется, частных интересов их административной надстройки. Однако само по себе сокращение и обезглавливание пирамидальных управленческих структур, за исключением некоторой экономии бюджетных средств, не приносит еще позитивных начал, не гарантирует ни подлинной демонополизации процессов функционирования, ни конкуренции между оставшимися без "головы" предприятиями, ни тем более гарантии становления реального рынка и увеличения прав потребителя.

Важнейшая и чрезвычайно затрудненная задача заключается в сломе традиционной с конца 50-х годов системы строительного производства, опирающегося на функционирование сверхкрупных ДСК (домостроительных комбинатов) в жилищном строительстве и столь же крупных заводов ЖБК (железобетонных конструкций) в промышленном и коммунальном строительстве. Утвержденная за три десятилетия практическая монополия сборного железобетона (17) диктовала и продолжает диктовать как тип застройки (повышенная этажность), так и тип землепользования в градостроительном масштабе (сверхкрупные жилые массивы, возводимые в сжатые сроки). За прошедшие десятилетия та же схема оказалась навязана и области, став доминирующей для всей Московской Земли, однако этот монополизм был и остается здесь чуть сдержан частным строительством.

Экономический кризис конца 1980-х — 1990-х гг. при всей его тяжести, дает некоторый шанс разорвать порочный круг, в котором оказалось крупнопанельное строительство в железобетоне. Оно наконец обнаружило свою чрезвычайную дороговизну в расчете на одно семейное жилище, ранее упорно маскировавшуюся. Дело в том, что при концентрации внимания на валовом выходе сборных жилых домов, московский строительный комплекс настойчиво саботировал как "штучную" реконструкцию старгородской застройки Москвы, так и давно известную проблему неизбежно-необходимой реконструкции районов массовой жилой застройки пятидесятых — начала шестидесятых годов. При резком удорожании попыток продолжить крупномасштабную застройку "полей" новой застройки за пределами МКАДа, при появлении некоторых шансов на "возвращение" городу части земель, занятых промышленными зонами отчуждения, при коммерческой очевидности выгод от реконструкции старгородского центра (относится не к одной Москве, но также к городам и поселкам области), возникает возможность постепенной смены строительной политики.

Поскольку металлические формы заводов снашиваются в течение нескольких лет и подлежат замене, существует принципиальная возможность на некоторых предприятиях воспользоваться периодом необходимой переоснастки для ввода в действие заранее подготовленных линий, ориентированных на производство мелких конструкций и их элементов, пригодных для строительства с помощью малых подъемных механизмов или вручную. Ряд производственных помещений безусловно пригоден для того, чтобы осуществив принудительную децентрализацию (при передаче предприятия в руки рабочего коллектива, акционировании

или продаже с торгов), создать производственные площади для выпуска строительных деталей и конструкций, отделочных конструкций и деталей, отсутствующих на рынке. Речь о номенклатуре изделий, ориентированных на строительный процесс с участием самих будущих владельцев или исключительно их силами. Целесообразна также принудительная муниципализация и вслед за ней приватизация многочисленных крупных, средних и мелких ведомственных строительных организаций.

Архитектурно-конструкторское проектирование уже практически готово к работе в логике застройки относительно малыми группами сооружений или отдельными сооружениями, так что лишь замедленное формирование нового спроса тормозит довершение перестройки проектного процесса. Наибольшее значение в связи с этим имеет вопрос децентрализации заказа: лишь при переходе заказа к частным лицам, жилищным товариществам, микрорайонным органам самоуправления, муниципальным округам, открывается возможность для дифференциации и повышения эффективности проектно-строительного процесса в целом.

За уровнем муниципальной власти (для Москвы, городов и поселков области и тем более для Московской Земли в целом) остается формирование заказа и выбор подрядчика для крупных подготовительных инженерных работ по оснащению территорий и, главное, определение по секторам и зонам внутри секторов предельных норм и правил.

Разумеется, в огромной степени эффективность результата может зависеть от продуманной системы льгот, санкций или штрафов: так, дифференциация налога на землю в зависимости от типа застройки, дифференциация налога на собственность в зависимости от типа конструкции и отделки, уровня благоустройства содержит в себе достаточно мощный и гибкий инструмент поощрения высокоплотного, малоэтажного жилищного строительства с применением эффективных конструкций и материалов. Резкое удорожание электроэнергии и энергоносителей, наконец, доказало условную, сугубо искусственную экономичность многоэтажной застройки низкой плотности застроенных территорий, не говоря уже о новом строительстве. Введение дополнительного налога на лифтовое хозяйство (при освобождении от такого налога в случае приспособления здания для удобств инвалидов) — лишь один из примеров возможностей гибкого регулирования качества среды внеадминистративными средствами.

Если до настоящего времени реконструкция сборных панельных пятиэтажных зданий 1950-х гг. или блочных девяти-двенадцатиэтажных построек 1960-х гг. оставалась лишь темой бесчисленных архитектурных конкурсов, то при введении существенных льгот в налогообложении на эффективно реконструированное жилище (скажем, освобождение от налога на пять лет и его половинный размер еще на десять лет) есть основания ожидать существенного улучшения качеств жилой среды.

При формировании Банка реконструкции, ориентированного на ссуды под реконструкцию и низкопроцентные ссуды на организацию специализированных строительных фирм, реальных изменений в механизме работы со средой можно ожидать через несколько лет.

В нашу задачу не входит сколько-нибудь подробное развертывание подпрограммы обеспечения строительства и реконструкции — достаточно показать, что такая работа может быть осуществлена вплоть до мелких деталей, быть соотнесена с другими подпрограммами и корректироваться вместе с ними. Столь же очевидно, что такого рода подпрограмма органически не может быть сформирована изнутри самого строительного комплекса вместе с обслуживающим его архитектурно-градостроительным проектированием.

Призрак службы ремонта и эксплуатации элементов среды

Вплоть до середины 1950-х гг., т. е. до начала массового жилищного строительства, в поддержании качества среды в усеченном объеме воспроизводились прежние, дореволюционные формы. Институт дворников, функционирование которого было неотторжимо от четкости границ домовладений, обеспечивал элементарные чистоту и порядок старгородских территорий. В то же время слободские по характеру окраинные части городов и поселки, застроенные некрупными малоэтажными домами, в большей или меньшей степени поддерживались в порядке домовладельцами или квартиросъемщиками. Резкий скачок застроенных площадей, сопровождавшийся торжеством т. н. свободной планировки, уничтожившей границы между жилыми группами и автономность дворовых пространств, не был компенсирован организацией крупномасштабной службы благоустройства в его повседневном измерении. Эффект достаточно известен — городские земли превратились в рыхло застроенные пустыри.

Добротность предреволюционного строительства позволила новым властям относиться к застройке как своего рода “вечной” жилой среде — при многократном возрастании нагрузки в связи с возникновением “коммунальной” квартиры. В результате, за исключением технической “скорой помощи” служб водо-, газоснабжения и электросетей, службы реального поддержания домовладений и сооружений в порядке не существует. Она представлена номинально т. н. РЭУ (ремонтно-эксплуатационными участками), являющими собой пример затраты муниципальных средств с минимальной отдачей.

Разумеется, в еще большей степени это относится к зеленым насаждениям, которые были отданы на откуп т. н. Зеленстрою, в итоге деятельности которого угнетенность и засоренность зеленых насаждений Москвы и городов выросли необычайно. Некоторые позитивные изменения внесены героической деятельностью сотен тысяч горожан, сотворивших чудо рекультивации ранее бросовых территорий на дачных и садово-огородных участках.

Представляется очевидным, что специализированные службы контроля и срочных ремонтных работ (водоснабжение, канализация, теплоснабжение, газоснабжение, электросети, связь), относительно эффективно функционирующие вопреки всеобщему распаду городского хозяйства, должны сохранить централизованный характер на ближайшую перспективу. Однако демонополизация в этих областях в части нового строительства и радикальной реконструкции должна начаться как можно ранее, без чего муниципальный заказчик не может обеспечить необходимую свободу выбора подрядных организаций. Повидимому, речь должна идти о типической демонополизации “сверху”, когда расчленение ранее единой системы производится искусственно, при сохранении или чисто муниципальной или смешанной собственности.

Совершенно иной является картина деятельности служб поддержания и ремонта в области строительных, реконструктивных и ремонтно-отделочных работ. Сохранение здесь привычной бюрократической организации является чистым реликтом, и одномоментная приватизация соответствующих служб является наиболее целесообразной формой приведения их в порядок. Как многие другие элементы т. н. системы обслуживания, и эти службы уже в 1970-е гг. де-факто “приватизировали” государственную собственность, пользуясь ею, правда, без уплаты налогов. Поэтому “обвальная” приватизация была бы здесь простой легализацией давно сложившегося положения дел. Поскольку значительная доля объема ремонтных работ издавна осуществляется полупрофессионально, легали-

зация частного производства с правовым регулированием компенсации материального и морального ущерба, наносимого физическим и юридическим лицам, приобретает в этой области ключевое значение.

В еще большей степени это относится к вопросам уборки территорий и ухода за зелеными насаждениями, включая их квалифицированный ремонт. Продажа права на подряд, осуществляемая низовыми органами самоуправления, служит простейшим инструментом обеспечения качества среды. Возможность участия в торгах на подряд любых организаций (включая муниципальные) и частных лиц должна быть гарантирована Уставом города, и нарушение свободы конкуренции должно влечь за собой административную или судебную ответственность.

Важнейшим элементом поддержания качества среды при удельном снижении затрат является также стимулирование с помощью льгот развития мелкооптовой торговли инструментами, машинами, механизмами, сортовым материалом, конструктивными и декоративными деталями.

Призрак реорганизации системы транспорта

Не касаясь деталей при всей их значимости, выделим лишь наиболее существенные проблемы совершенствования системы транспорта для целостности Московской Земли. В силу традиционной разобщенности трактовки юридического города и его хинтерланда, несмотря на постоянные усилия (дополнительные электропоезда, рейсовые и внереисовые автобусные маршруты), транспортная инфраструктура остается одним из наиболее уязвимых мест региона.

Практическая, за исключением станций Выхино и Каширская, разобщенность метрополитена и железнодорожной сети бросается в глаза и не преодолена исключительно благодаря механическому типу объединения двух рельсовых систем под эгидой Министерства путей сообщения. При декларированном, но все еще не реализованном переподчинении метрополитена Москве, при компенсации части пороков метрополитена, его отчлененность от рельсовой сети областного масштаба может, как ни огорчительно, лишь усилиться.

Представляется необходимым, в первую очередь, выделить весь рельсовый транспорт Московской Земли (за исключением линий дальнего следования) из системы МПС и подчинить его единому смешанному московско-областному органу управления (лишь после этого возможна частичная приватизация пригородной и трамвайной рельсовой сети). Образцы, заданные рельсовыми сетями Берлина, Вены, Франкфурта, Мюнхена или Токио, могут в этой области почти полностью быть воспроизведены в условиях Московской Земли.

В рамках стратегического планирования безусловно необходимо осуществить возможно скорое физическое обособление дальнего железнодорожного движения от рельсовой сети, предназначенной исключительно для внутриобластной перевозки пассажиров и грузов. Это вполне реализуемо в рамках наличных полос отчуждения и требует относительно небольших перепланировок станций и вокзалов с целью сокращения пешеходных и механизированных пересадок с одного вида транспорта на другой (примеров из международной практики, включая ближнюю — реконструкция Центрального вокзала Варшавы, — более чем достаточно).

Только при целостном рассмотрении рельсовой сети удастся “обнаружить” старую кольцевую железную дорогу, проходящую по границе довоенной Москвы и фактически являющую собой третье транспортное кольцо. И сама эта железная дорога, и ее полоса отчуждения создают оптимальную возможность для строи-

тельства бесшумной “надземки”, способной резко улучшить функционирование сети метрополитена и существенно снять нагрузку на дуговые и хордовые автобусные маршруты.

Проблема радикальной реконструкции московского метрополитена фактически не рассматривалась и не обсуждалась с нужной полнотой. Между тем опыт всех развитых метрополитенов убедительно показывает необходимость многоканального дублирования наиболее нагруженных направлений, и потребность в дублирующих экспресс-линиях. Строительство экспресс-линий вне всякого сомнения должно связать районы юридического города с наиболее важными жилыми, промышленными и рекреационными зонами, формально находящимися на территории области — только в этом случае затраты на сооружение скоростных магистралей могут дать соответствующий социальный и экономический эффект. Повидимому, для строительства экспресс-линий единой рельсовой сети необходимо формирование специального акционерного общества, а особый режим тарифов на экспресс может существенно ускорить частичный возврат затраченных средств.

Вопросы повышения рентабельности всей сети рельсового транспорта теснейшим образом связаны с формированием примыкающих или охватывающих паркингов, складов и иных специальных сооружений, равно как и практическим развитием торговой сети (18). Уже одно это обстоятельство показывает недопустимость программирования развития рельсовой транспортной сети в ведомственной логике и ведомственной организации.

Сосредоточение внимания на строительстве т. н. третьего кольца для пропуска автотранспорта (с уничтожением значительной части Лефортова, Петровской роши и других исторических мест) может быть объяснено двумя причинами. Одна — психологическая завороченность условной радиально-концентрической моделью транспортной сети Москвы. Другая — гораздо более земная, связанная с классической затратной логикой “социалистической” эпохи, в силу которой трест-монополист заинтересован в том, чтобы постоянно начинать максимально крупные работы. Это предприятие тем более представляется странным, что до настоящего времени остается нереализованным безостановочное движение по Садовому кольцу — отсутствуют “развязки” в два уровня на Смоленской площади, у Каляевской улицы, на Сухаревской площади, у Красных ворот, не решена проблема тупиков, в которые упираются Новый Арбат у Кутафьей башни и Новокировский проспект, нельзя считать удовлетворительным движение по Лубянской площади и т. д. Иными словами, целостной системы движения как в центральном ядре Москвы, так и во множестве ключевых точек, типа пересечения Ленинского и Ломоносовского проспектов, до настоящего времени не существует и даже ее контуры не просматриваются.

Предпринятая на уровне эскизной концепции попытка построить программу комплексного освоения полосы отчуждения МКАД силами консорциума во главе с банком “Столичный” заслуживает внимания, однако и эта, и подобные ей схемы непременно должны быть включены в рамки объемлющей территориальной программы и соотнесены с другими ее элементами.

Поскольку за пределами МКАД практически нет грамотных двухуровневых “развязок” при съездах с магистральных автодорог; не осуществлен вывод магистралей за пределы городов и не произведено перепланировки поселков с тем, чтобы вывести жилье из зоны наибольших загрязнений и шумов; не сооружено ни одного шумозащитного барьера в качестве временной или постоянной меры; значительное число дачных поселков не имеет удобного подъезда с твердым по-

крытием, следует признать факт отсутствия единой концепции автотранспортного транспорта Московской Земли.

Формирование такой концепции, определение организационного и финансового механизма ее реализации в масштабе Московской Земли с выделением особого режима по секторам и отдельным узлам — возможно с использованием опыта платного проезда на период амортизации затрат — должно быть определено как отдельная задача экспертной группы, не связанной с действующими структурами исполнительной власти Москвы и области.

Обсуждая вопросы рельсовой сети, мы уже коснулись темы вопиющей бесхозяйственности и разбазаривания городской земли, что вызвано обособленностью проектных и плановых механизмов. Еще раз подчеркнем абсурд ситуации, при которой выходы из множества станций метрополитена за чертой Садового кольца оказались не дополнены городскими функциями торговли, складирования, паркинга (достаточно привести пример станций Юго-Западная, Выхино, Коломенская и многих других). Отсутствие концепции эффективной организации платных стоянок и паркингов носит демонстративный характер. Это тем более так, что в строительстве нескольких таксопарков и иных многоэтажных гаражей использована наиболее неэффективная и дорогостоящая схема крупных надземных сооружений; в немногочисленных подземных кооперативных гаражах всего один или два уровня; нет ни одной эффективной многоэтажной стоянки с простыми по конструкции механическими подъемниками, успешно зарекомендовавшими себя в Токио и других городах мира.

Специфика задачи предполагает использование двойной стратегии: приглашение частных фирм, готовых работать по контрактам с жилищными товариществами и муниципальными округами; формирование специализированной акционерной компании для возведения паркингов по контракту с правительством Москвы и властями городов области. Одна лишь экономия городских территорий в этом случае обещает чрезвычайно быстро покрыть расходы на организацию эффективных автостоянок, что может стать одним из инструментов формирования необходимого смешанного (Москвы и области) автодорожного фонда.

При координировании с подпрограммой рельсовой сети необходимо рассмотреть подпрограмму подземных путей подвоза продукции — в первую очередь в черте центрального Федерального округа. Как показывает опыт Мюнхена и других городов, подвергшихся масштабной реконструкции, решение этого вопроса (включая вертикальные лифтовые подъемники) предопределяет в значительной степени размер ренты или арендной платы с участков и сооружений, расположенных в наиболее престижных точках старгородского центра или вблизи мест, диктующих особый режим соседствующих с ними коммуникаций (музеи и музейные комплексы, больницы, вычислительные центры и т. п.).

Суммируя, следует заметить неостребованность программной работы по формированию целостной трехмерной модели транспортных коммуникаций, охватывающей как грузовые, так и пассажирские перевозки, учитывающей потребности инвалидов и вопросы повышения реальной безопасности при существенном снижении уровня загрязнения окружающей среды. Сложность этой работы влечет к тому, чтобы в состав экспертной группы, формируемой представительной властью Москвы и области, были непосредственно включены эксперты с солидным международным опытом.

Призрак реконструкции систем жизнеобеспечения

Расчлененность планирования по отраслям и предметно очерченным видам деятельности с предельной остротой проявлена в решении острейших вопросов жизнеобеспечения Москвы и области. Сугубо ведомственная статистика длительное время служила и все еще служит основанием для алармистских прогнозов и требования сверхкрупных капиталовложений, будь то дополнительный водозабор из удаленных водных систем, гигантские коллекторы, строительство сверхкрупных тепло-электростанций или неподготовленные попытки перевести автомобильный транспорт на сжиженный газ.

Не подвергая сомнению масштаб проблем (в частности драматическое загрязнение глубоких водоносных горизонтов), мы тем не менее в первую очередь должны перевести их обсуждение на прозаический язык рационального потребления. С частотой раз в десять лет этот сюжет затрагивался периодической печатью, начиная с научно-популярных журналов и кончая вечерними газетами, однако нет ни одного свидетельства тому, чтобы было предпринято хотя бы одно действие в необходимом направлении.

118 Действительно, столица и города области давно испытывают существенные проблемы с питьевым водоснабжением, однако ни для кого не является секретом, что при ликвидации не только бесполезных, но глубоко вредных потерь воды в неисправных сетях, задвижках и распределительных кранах (подтапливание грунта), потребление воды можно снизить по меньшей мере на 30%. Не является секретом и то, что при введении водомерных счетчиков и платы за питьевую воду, с одной стороны, достаточно надежных сальников и прокладок — с другой, потребление воды может быть сокращено как минимум на 20%. Наконец, Москва является, повидимому, единственным из крупнейших городов мира, где в силу недифференцированной системы водоочистки и отсутствия оборотной воды как для мойки автомобилей, так и для полива газонов, не говоря уже о промышленных нуждах, используется вода питьевой очистки. Изменение может сократить водопотребление еще на 15-20%. Разумеется, устранение этих пороков в принципе невозможно в рамках отраслевой схемы управления, и только при решении задачи по специальной подпрограмме можно достичь реального сдвига.

Практически тождественным образом складывается ситуация с энергопотреблением. В наиболее развитых странах с более мягким климатом в последние десятилетия предприняты огромные усилия для осуществления программы повышения герметизации помещений в зимнее (и летнее — при включении кондиционеров) время. Столь элементарные меры, как улучшение конструкций дверных и оконных проемов и применение усовершенствованных прокладок, обеспечивают экономию по крайней мере 20% потребляемой энергии. Столь примитивное средство, как установление релейных выключателей на лестничных площадках, обеспечивает сокращение бытового и производственного электропотребления еще на 10-15%.

Наконец, как убедительно показала практика, повсеместное распространение новых эффективных люминисцентных и галогеновых светильников как в быту, так и на производстве и в уличном освещении, способно обеспечить как минимум 40%-ную экономию электроэнергии. Дополнительные технические приемы, связанные с использованием эффективных трансформаторов, переключателей, предохранителей, в свою очередь, гарантируют экономию нескольких весомых процентов потребления и, наравне с эффективными светильниками и реле, способны обеспечить огромные заказы для конверсируемых военных предприятий.

И в этом случае очевидно, что снижение потерь эквивалентно введению гигантских дополнительных мощностей и именно поэтому ни в коей мере не может быть передоверено традиционным системам типа Мосэнерго. Это особенно явно проступает в решении проблемы теплоснабжения и горячего водоснабжения: только в России весьма неэффективная система центральных сетей ТЭЦ оказалась монопольной, практически вытеснив малые котельные (даже при переводе последних на газ) под флагом "экономичности".

В действительности, помимо затраты миллиардов гигакалорий на отопление грунта и воздуха, миллионов тонн металла на трубопроводы большого сечения, органическим пороком таких систем является невозможность индивидуального регулирования теплового режима в многоквартирных жилых домах и нежилых помещениях. Один только постепенный переход к индивидуальным системам различной мощности по мере реконструкции фонда застройки способен обеспечить и огромную экономию энергии и, соответственно, резкое сокращение объема загрязняющих выбросов в атмосферу.

Естественно, что только в программах реконструкции, создаваемых и контролируемых на низовых уровнях территориального самоуправления, возможен подход к решению перечисленных задач. В масштабе Московской Земли лишь специальная подпрограмма, формируемая экспертной группой, поддержанная агентствами сбережения энергии при ООН, утверждаемая представительной властью и получающая свой бюджет, может быть передана территориальной власти как прямое направление плана действий, определенного в контрольных цифрах и сроках.

Организационное обеспечение эффективного функционирования технологических систем значит существенно больше, чем собственно технические системы. Как ранее, так и в настоящее время исполнительные власти в значительно большей степени озабочены ликвидацией последствий нерациональных действий, нежели устранением или ослаблением причин критического положения дел. Так, стремление решить проблемы мусороудаления за счет закупки мощных и дорогостоящих мусоросжигательных фабрик не может быть отнесено к числу наиболее счастливых вариантов — не потому, что такого рода фабрики не нужны, но из-за того, что будучи помещены в неорганизованный контекст всей технологической цепочки, узкотехнические средства не могут эффективно функционировать.

Сравнение с цивилизованными агломерациями Европы отчетливо демонстрирует первичность организационных мероприятий и их материального обеспечения: селекция отходов по пяти или шести группам (бумага, стекло, металл, пластмассы, пищевые отходы, габаритный строительный и бытовой мусор) обеспечивает при ее последовательном осуществлении многократное снижение объемов свалок и, главное, возможность их качественной реконструкции. Мощная пропагандистская кампания с одной стороны, весомое финансовое поощрение с другой, жесткие санкции (в особенности против юридических лиц) — с третьей, способны резко сократить масштаб бедствия. Наконец, распространение мирового опыта использования мешков (разлагаемый бактериями пластик или бумага) для транспортировки мусора от источника до мусоросборника влечет за собой, наряду с повышением чистоты, резкое сокращение числа ворон, голубей, в известной мере грызунов (и, соответственно, связанных с ними заболеваний).

Как показывает сравнительная статистика, в отличие от других крупнейших городов и городских агломераций Европы, в московском мегаполисе пыль занимает несообразно большую долю в объеме загрязнений. Это связано, как очевидно, со слабыми неэффективными системами пылеудаления на производствах, но

первое место среди источников занимает грандиозная по размерам площадь неприкрытого грунта. Это грунт бесчисленных "вечных" строек, где никогда не применяются наиболее элементарные способы защиты от запыления (19). Это грунт, сдуваемый и смываемый с бесчисленных пустырей, номинально причисленных к объему зеленых насаждений. Наконец, это пыль, образуемая незащищенными от ветровой эрозии полями, карьерами, открытыми складскими и транспортными площадками, движением по грунтовым дорогам, и скверным асфальтобетонным покрытием проезжей части как городских и поселковых улиц, так и автомагистралей. Сухая или полусухая уборка, разумеется, не является радикальным решением (перегрузки пыли с места на место), так что исключительно сокращение количества и мощности источников зарождения пыли с помощью чрезвычайно жестких норм и штрафных санкций может рассматриваться как рациональная стратегия.

Перенапряжение систем ливневой канализации в большинстве районов Москвы и городов области сопряжено, в первую очередь, с ничем не ограниченным господством глухого асфальтового покрытия на городских территориях. Препятствуя естественному впитыванию ливневых вод, усугубляя запыленность в сухое время, эта порочная практика распространилась по "эстетическим" соображениям полувековой давности и в течение относительно короткого времени может быть приостановлена за счет внедрения классических систем эффективного и устойчивого покрытия площадок.

Перенапряжение систем очистных сооружений вызвано прежде всего безобразной, до последнего времени ненаказуемой практикой "пиратских" сбросов промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Эффективное технологическое переоснащение возможно в этой области исключительно в связи с беспощадными штрафными санкциями, вплоть до закрытия предприятий-нарушителей и уголовной ответственности (что требует введения новой статьи в УК, сопряженной с покушением на жизнь и здоровье населения). Отсутствие эффективной системы дистанционного отслеживания источников загрязнения является следствием преступной халатности исполнительной власти в этой сфере деятельности и может быть компенсировано внедрением имеющихся, апробированных разработок.

Безусловно ключевое значение для рекультивации Московской Земли имеет отказ от порочной практики рассматривать крупномерные канализационные системы в качестве единственно возможных при строительстве и реконструкции городов, поселков и рекреационных зон области. Мировая практика успешно показала эффективность локальных (включая индивидуальные) систем канализации и очистки, в том числе не требующих вообще энергетических затрат (биосистемы) и напротив, способных служить источником тепловой энергии вполне весомого значения.

Вновь речь должна идти о специализированной подпрограмме, создаваемой под эгидой представительной власти, т. е. свободным от отраслевой схемы планирования и проектирования образом, с тем что исполнительная власть ставится (через бюджетные рычаги) перед необходимостью исполнения стратегических решений.

Призрак механизма обеспечения качества среды

Наличные у нас способы контроля над качеством среды, не говоря уже о средствах его повышения, совершенно неэффективны, что со всей определенностью было продемонстрировано экспертным советом экологической комиссии Моссовета в 1992 г. Политической причиной такого положения дел является отсутствие заинтересованности отраслевых структур в раскрытии экологических последствий их хозяйственной деятельности. Технологической причиной является все та же расчлененность бюджетных и соответственно организационных систем по сугубо отраслевому признаку, продублированная такой и в представительной власти, в результате чего не существует инстанции, где средоформирование рассматривалось бы как интегральное целое.

Более того, даже если бы состоялось формальное объединение программы под эгидой московского или федерального министерства экологии, мы бы так и не получили искомой целостности регулирования, так как экологическая трактовка среды в сегодняшнем прочтении чрезвычайно заужена и не обеспечивает проникновения в социальный и организационный уровни проблемы вплоть до технологий. Наконец, совершенно очевидно, что только в масштабе Московской Земли как интегрального социально-природного целого какая бы то ни была программа реконструкции деятельности может обрести реальный практический смысл, тогда как отдельная работа в черте юридической Москвы заведомо обречена на неэффективность.

Безусловно, основой рационального средоформирования может стать введение частной собственности на землю и, тем самым, формирование земельного рынка. Любопытно, что в полемике по поводу собственности на землю внимание оказывается сконцентрировано лишь на вопросах собственности физических и юридических лиц. В действительности становление частной собственности на землю является единственным основанием придания реального веса и коммунальному землевладению. Появляется возможность оценки ресурсов и оценки ущерба, т. е. основания для рациональной средоформирующей политики, далеко выходящей за рамки непосредственных, узко трактуемых частнособственнических интересов. Естественно, что построение первичного кадастра является частью и результатом составления и обнародования детального атласа Московской Земли и предполагает его ежегодное переиздание. Не составляет труда установить, что публикация атласа не может не встретить жесткое сопротивление со стороны практически всех звеньев исполнительной власти. Не составляет тайны то обстоятельство, что завершение такого рода работы может быть осуществлено в кратчайшие сроки (от полугода до года), и что оно искусственно сдерживается силами политического характера, заинтересованными в сокрытии информации. Осуществить эту работу возможно только под эгидой и при прямом организационно-финансовом контроле представительной власти — совместно Москвы и области — на основании отдельной целевой статьи бюджета.

В последнее время в Москве, как и в ряде других городов России, началось формирование Экофонда — прежде всего за счет целевого сбора штрафных санкций с предприятий. Однако организация этой работы не выдерживает критики. При весьма относительной эффективности отслеживания нарушителей режима ПДК (предельно допустимых концентраций вредностей) среди производств практически не отлажен механизм санкций в отношении жилых массивов, сельских хозяйств, транспортных и перевалочных баз. По всей видимости, единственным средством радикально изменить положение является учреждение самостоятельной

экологической инспекции, выведенной из подчинения исполнительной власти.

Речь идет о службе, располагающей собственной полицией, мощной технологической базой для доказательного дистанционного определения виновников загрязнения окружающей среды и, может быть главное, исключительным правом разрешительного согласования технологических циклов, сопряженных с мусороудалением, тепловыделением, сбросом технологических вод и т. п. факторами. Очевидно, что подобного рода инспекция может быть действенной только в том случае, если ее работа регламентирована исключительно Уставом Московской Земли и обеспечена базовым финансированием отдельной строкой бюджета, утверждаемого представительной властью Москвы и области. Наконец, принципиальное значение имеет законодательное закрепление за инспекцией права прямого снятия сумм штрафных санкций с текущих банковских счетов юридических лиц (которые могут оспаривать санкции исключительно пост-фактум в судебном порядке).

122
Осуществление средоформирующей политики в масштабе Московской Земли, сообразно ее макрочленению на сектора и микрочленению в рамках кадастра, осуществимо только через определение единой программы средоформирования и составляющих ее подпрограмм средоформирования, которые могли бы готовить независимые экспертные группы по прямому заказу представительной власти. Сопоставление подпрограмм стратегических и тактических средоформирующих мероприятий с программами, разрабатываемыми исполнительной властью Москвы и области, служит единственной гарантией того, что окончательные (бюджетные и нормативно-законодательные) решения будут иметь действительно оптимальный характер.

Конкретное программирование и проектирование в рамках реконструктивной деятельности юридических лиц на территории Московской Земли может обеспечить необходимый уровень соответствия подпрограммам только в случае специального страховочного обеспечения. С одной стороны, речь идет о принудительной децентрализации и демонополизации деятельности программно-проектных и исследовательских организаций, а с другой — их работа, как это и принято в цивилизованных странах, должна иметь весомые финансовые гарантии качества. Это ключевое условие могли бы обеспечить страховые фонды с участием федеральных и муниципальных властей. Как показывает мировая практика, контроль качества проектных и экспертных служб со стороны страховых фондов значительно более жесток и надежен, чем в рамках государственного или "цехового" лицензирования деятельности.

Поскольку страховые гарантии по определению должны быть соизмеримы с масштабом возможного ущерба для качества среды и, соответственно, страховые отчисления как заказчиков, так и исполнителей, должны быть достаточно высоки, организация страховых фондов в финансовой связи с Экофондом может и должна обеспечить дополнительный приток средств в Экофонд. При реализации такой стратегии возникает принципиальный вопрос о способах формирования Экофонда и его управления. Его решение достижимо только в системе переговоров представительной власти и крупных предпринимательских систем (биржи, банки) и в силу прецедентности, — на основании специального постановления парламента России.

Фактически, речь идет о возможности создания смешанного предприятия, муниципальной и частной организации одновременно, масштаб хозяйственной деятельности которой может быть сопоставим с деятельностью исполнительной власти Москвы и области, а капитал — с муниципальным бюджетом. Как пред-

ставляется, только за счет выращивания подобной мощной структуры идея единой средоформирующей политики, все плотнее интегрирующей Москву и область в единый организм Московской Земли, может получить реальный фундамент.

VI. Призрак взаимодействия населения и власти

До настоящего времени взаимоотношения между населением и исполнительной властью строились в логике проявления и относительного разрешения остро-конфликтных ситуаций по конкретному поводу (Лефортово, строительство Северной ТЭЦ, Южное Бутово и т. п.). Учреждение некоторых форм самоуправления и их закрепление в статье Закона РФ о местном самоуправлении имеют характер бедного по содержанию компромисса, который отражает скорее желание власти нейтрализовать и дискредитировать низовые городские движения и стремление некоторых политических сил использовать т. н. "общественность" в эгоистических интересах борьбы с властью, чем какой бы то ни было конструктивный подход.

Строго говоря, между представительной властью и населением не существует идеи обратной связи, поскольку работа депутатов с избирателями в рамках избирательного округа имеет, в общем, случайный характер. В целом со стороны власти настойчиво прослеживается давняя российская традиция сугубо патерналистского отношения к населению, трактуемому как пассивная и косная материя, агрессивная и потому нуждающаяся в средствах успокоения. Что же касается большей части населения, то власть представляется ему враждебной силой, руководствующейся иррациональными мотивами, со стороны же активного меньшинства — как враждебная иерархия "инстанций", тяготеющая к умерщвлению всякого живого дела и обращению любой инициативы "снизу" в свою пользу.

Неконструктивный характер обеих этих социопсихологических установок очевиден, поскольку с каждой стороны преимущество получают сторонники силового давления, тогда как потенциальные участники взаимовыгодного взаимодействия, как правило, не имеют шанса на встречу и деловую дискуссию.

Представительная власть для горожан ирреальна — ее негативный образ (созданный ею самой и усиленный дилетантизмом массовых коммуникаций) имеет фоновый характер. Верхние эшелоны исполнительной власти абстрактны и фигурируют исключительно как постоянный сюжет для прессы и телевидения, низовые же уровни считаются как неборимый заповедник злокозненных действий, угнетающих повседневные интересы обывателя в пользу не вполне ясных, но явно корыстных лиц.

Всякое действие исполнительной власти предполагается направленным против горожан, которые отвечают на эти действия более или менее осознанным типом вандализма. Упорное прокладывание пешеходных дорожек по свободному волеизъявлению власти и столь же упорное протаптывание собственных путей в соответствии с выгодами спрямления пути — возобновляемый в бесконечность символ этого порочного круга.

Изменить традиционное отношение между ключевыми сторонами взаимодействия в политике средоформирования возможно и необходимо. Однако для достижения такой цели нужны как существенные изменения установки с обеих сторон, так и, главное, создание оптимальных предпосылок для конструктивного сотрудничества между ними.

Прежде всего речь идет о сдвиге в интерпретации понятия "самоуправление" в сторону его разгосударствления. Московская Земля как целое и ее структурные

элементы, включая юридическую Москву, должны наконец быть трактованы как уровни самоуправления, т. е. договорных отношений между коллективными и индивидуальными субъектами. Характерное для начальной фазы распада тоталитарной системы огульное отрицание коллективных форм взаимодействия в пользу неограниченного индивидуализма не имеет перспективы: нигде в цивилизованном мире частный мир (жилища в первую очередь) не может функционировать, не будучи существенно ограничен конвенцией, объединяющей всю совокупность соседствующих частных лиц.

Жилищное товарищество (владельцы приватизированных квартир, индивидуальных домов или садово-огородных участков) есть та форма естественного нарастания масштаба взаимодействия "снизу", с которой всегда и наиболее натуральным образом начинается отстройка низового "сообщества" (20). Формирование норм договорных отношений между частным лицом и жилищным товариществом является фундаментом, без укрепления которого макрополитика средоформирования обречена на фиаско.

Учитывая абсолютную бедность подавляющего большинства как горожан, так и сельских жителей области, лишившихся ничтожных по преимуществу накоплений в ходе нескольких повышений цен, нельзя не считаться с тем, что реальная жизнеспособная численность жителей первичного сообщества в России существенно больше, чем в богатых обществах Запада. Если эмпирически установившаяся размерность сообщества составляет в большинстве стран Европы порядка 2 — 2,5 тыс. человек (в Нидерландах или Швеции — порядка 600-900 человек), то в наших условиях эта величина не может составлять менее 9 тыс. и превышать 12 тыс. человек. В первом случае средств, поступающих от отчислений в бюджет сообщества, недостаточно для поддержания его базисных функций, во втором утрачивается способность осуществлять прямое самоуправление.

Разумеется, в отдельных случаях (дачные поселки, районы коттеджной застройки или многоэтажной застройки т. н. повышенного качества) нельзя в принципе исключить возможность эффективного существования меньших по численности сообществ, однако эти исключения не меняют общую статистическую картину. Процесс сложения сообществ из отдельных (домовых, дворовых) жилищных товариществ обладает немалой длительностью во времени, однако он может быть ускорен и облегчен за счет субсидирования из бюджета муниципальных округов или (по конкретным программам) муниципального бюджета или Экофонда и иных внебюджетных источников.

Как убедительно показывает зарубежный и экспериментальный отечественный опыт, реальное вовлечение здравого смысла, который является мощным средоформирующим фактором на уровне обыденной действительности, может происходить при соблюдении одного принципиального условия. Структурное единство программы развития территории непременно должно быть представлено в форме связной системы подпрограмм, строящихся отнюдь не в логике и языке среды, но в логике и языке программ удовлетворения очевидных и повседневных нужд.

Безопасность жилищ и личности, профилактика здоровья, социальная поддержка наиболее нуждающихся, реконструкция и благоустройство, образование и культура и (в меньшей пока еще степени) занятость и предпринимательство — эти сюжеты выступают натуральными носителями смысла. Уже через них удается показать важность подпрограмм организации бюджета, планирования и проектирования как непрерывного процесса.

При корректной отстройке в логике последовательного укрупнения в рамках объемлющих границ новая схема (жилищное товарищество — квартальное сооб-

щество — муниципальный округ) в принципе завершает низовой горизонт самоуправления. При такой схеме делегирование полномочий осуществляется снизу-вверх, обеспечивается необходимая выборность низовых советов и успешная работа наемных исполнительских дирекций (21).

На этом горизонте проблемы взаимодействия населения и власти не существует — есть лишь технические задачи поддержания консенсуса при обеспечении защиты интересов меньшинства. Регулирование деятельности в этом горизонте со стороны муниципальной власти осуществимо исключительно посредством утверждения нормативно-законодательных разграничений полномочий. Какое бы то ни было прямое вмешательство исключено, а разрешение конфликтов между обществом и юридическими или физическими лицами может быть передано в судебные инстанции.

Взаимоотношения между соседствующими сообществами или муниципальными округами, включая неизбежные проблемы вокруг границ и, соответственно, осуществления контроля над граничными территориями, в общем виде не представляют особых трудностей. Существенно иначе отстраивается вопрос квалифицированного контроля над сетями и территориями муниципального ранга (магистраль, транспортные сети, инженерные сети, специальные службы). Мера квалифицированного участия населения в решении вопросов этого ранга остается вопросом дискуссии во всех развитых обществах.

В принципе, на этом уровне вопросы представительства интересов населения могут эффективно разрешаться исключительно в системе представительной власти. Именно поэтому проблема совпадения границ избирательных и муниципальных округов имеет принципиальное значение: нет иного инструмента регулирования муниципального уровня средоформирования, чем через представительство территорий, входящих в сферу компетенции муниципальных служб.

Европейский муниципальный опыт (прежде всего Германии) показывает принципиальную применимость института плебисцита в решении конкретных вопросов такого рода (размещение остановок транспорта, прокладки трасс, устройства крупных паркингов или реконструкции кварталов). Однако тот же опыт демонстрирует важность тщательной (весьма дорогостоящей) информационной подготовки подобных муниципальных референдумов. В любом случае ключевой формой обеспечения полноценной обратной связи между жителями и властями выступает качественная информация, действительно доводимая до сведения всех через запараллеленные каналы массовой коммуникации.

Еще более сложным является вопрос обеспечения контакта власти с населением для подготовки средоформирующих решений на интегральной территории, индивидуальным примером которой выступает Московская Земля. Так, скажем, эскизно обозначенная выше специализации территории по секторам с введением отвечающей секторному строению нормативной базы и кадастра отнюдь не проста для восприятия. Более того, на первый план немедленно выступает противоречие между секторным профилем огромной территории и частными формами землеосвоения, резко противоречащими этому профилю: дачные поселки в промышленной зоне, в которые вложен огромный труд и значительные средства людей, производства в рекреационной зоне, на которые затрачены немалые средства и которые являются работодателем множества окрестных жителей и т. п.

Процессуальный, долговременный подход к решению проблем такого ранга, стратегическое растягивание процесса на десятилетия при постоянном финансировании — все это нетрадиционные для России формы организации деятельности. Естественно поэтому, что долговременное развитие общественного мнения в

сторону оптимизации средоформирования нуждается в строго планируемой и высокоспециализированной информационно-пропагандистской кампании.

При формировании экспертных групп для разработки целостной концепции средоформирующей деятельности в масштабе Московской Земли совместно действующие представительные власти Москвы и области поставлены перед задачей крупного целевого финансирования программ в системе массовой коммуникации. Сериалы теле- и видеофильмов, игры и квизы, информационные рубрики и платные объявления в газетах оказываются залогом обеспечения гражданского мира при реализации крупномасштабных средоформирующих решений. Эта работа безусловно нуждается в отдельном программировании и соответствующем бюджетном обеспечении при регулятивном (финансовом) контроле со стороны представительной власти.

При корректном определении долей отчисления в бюджет низовых самоуправляемых территорий, муниципальных округов и муниципалитета (налог на землю и недвижимость, рента, арендная плата) и достижении сопоставимости совокупности таких отчислений и мощности Экофонда Московской Земли есть основания ожидать максимальной относительной сбалансированности регуляторов средоформирования, одновременно действующих в поселениях всех рангов и соединительной природно-сельскохозяйственной ткани территории нынешней области.

126 Прогнозирование последствий средоформирующих решений

Говоря о Московской Земле как сложном интегральном целом, мы заведомо имеем дело с информационным массивом, который не может быть освоен в рамках классической системной парадигмы. Во весь рост встает проблема структурирования информации о динамике процессов средоформирования. Замещение линейной иерархической модели прямого управления регулятивной предполагает высокую степень автономности самоуправляемых территорий в принятии конструктивных решений. Всякое нарушение такого императива со стороны исполнительной власти чревато полным разрушением необходимой динамической модели и потому со стороны представительной власти нужен законодательный запрет на такого рода вмешательство в практику средоформирования.

Тем, однако, большее значение приобретает регулятивная нормативно-законодательная база средоформирования, которую должна создать представительная власть, обеспечив одновременно чистоту функционирования механизмов соблюдения принятых норм. Речь идет, тем самым, о создании своего рода гравитационного поля, в котором территориальное самоуправление склонялось бы в сторону общественно необходимых типов решения в силу естественной рациональности, выгоды именно таких решений. Картина сбалансированности интересов на территории выступает в этом случае как исходная смысловая структура для выбора стратегии со стороны представительной власти.

При отбрасывании традиционной практики планирования в натуральных показателях возникает проблема назначения формы для представленности баланса интересов множества субъектов средоформирования, среди которых как крупные классы выделяются: физические лица; юридические лица, ведущие самостоятельную средоформирующую деятельность; самоуправляемые территории с правами юридического лица; муниципальная исполнительная власть и ее службы; региональные регуляторы, вроде указанного выше Экофонда, и наконец сама нормативно-законодательная база вместе с инструментами обеспечения ее действенности.

Имея дело со статистическими величинами и процессами стохастического характера (миллионы людей, тысячи предприятий, транспортные потоки, измеряемые в миллиардах), мы изначально должны отказаться от иллюзии полной, т. е. детальной представимости изменений ситуации в Московской Земле, перейдя к вероятностным моделям. Такой переход открывает возможность ввести представление о минимально достаточных воздействиях на макропроцессы, трактуемые как самоорганизующиеся, т. е. серьезным образом обсуждать целенаправленную деятельность средоформирования и потому именно средоформирующую политику.

Наконец, в отличие от традиционного идеологизма, согласно которому какое-либо планируемое действие обладает однозначно приписанным ему позитивным смыслом, мы должны исходить из неопределимой амбивалентности всякого энергетического импульса, адресованного самоорганизующейся структуре. В этом случае всякая прогностическая работа сводится к построению картины предполагаемых положительных и отрицательных последствий некоторого политического решения, которое ориентировано не на отдачу команд, а на, выражаясь фигурально, изменение искривленности "гравитационного поля" Московской Земли.

За отсутствием лучших, вынужденно пользуясь дисциплинарно оформленными представлениями, мы должны говорить о нескольких макрохарактеристиках территории: экологической, социальной, экономической, организационной.

В экологической проекции мы, повидимому, имеем дело с двумя макрохарактеристиками: теоретическая предельная нагрузка населения на территорию Московской Земли, не препятствующая ее самовосстановлению, и сокращение наиболее мощных разрушительных воздействий хозяйственной деятельности. В отношении первого звена, по аналогии с иными агломерациями Европы, есть основания полагать, что при сохранении культурных стереотипов на обозримую перспективу нагрузка населения на Московскую Землю не должна существенно превысить современные 15 млн. человек, что дает теоретически оптимальную среднюю плотность порядка 300 чел. на кв. км. Ввиду ускоренного старения как городского, так и сельского населения области и низкой рождаемости, ожидать увеличения которой нет причин, это означает потребность обустройства порядка 3 млн. чел. на протяжении ближайших 10-15 лет для сохранения статус кво. Ввиду вероятного усиления миграции с территории бывших союзных республик и некоторых областей России естественный подпор такого рода ожидаем.

В сфере средоформирующей политики это означает возможность начать макрореконструктивный процесс по секторам Московской Земли, предоставив целевые льготы мигрантам, заселяющим "промышленный" и "сельскохозяйственный" сектора и, напротив, создавая осложнения прежде всего финансового характера для попыток расселения в "природно-рекреационном" секторе (не только для нового строительства, но и ремонта, реконструкции, пристройки старого жилья). Как уже говорилось выше, речь идет о едином процессе для любых поселений области, включая и районы Москвы. Сказанное отнюдь не означает вообще невозможности жилищного строительства в "природно-рекреационном секторе", но предполагает высокие дополнительные финансовые нагрузки в его осуществлении — за счет нормативных требований относительно этажности, материалов, индивидуальных и малых местных систем канализации и энергоснабжения, наконец, эстетических качеств.

Пусть через длительное время, но непременно должно сказаться и расслоение расселения по имущественному признаку со всеми положительными и отрицательными последствиями такого процесса. При его грамотной организации, при

создании его нормативной базы имеется возможность в течение 30-40 лет, или примерно полутора поколений, обеспечить имущественную (но также и по образу и стилю жизни) стратификацию Московской Земли по секторам. В перспективе это должно предопределить дифференцированные рыночные основания для цены земли и построек. Так, однозначный запрет на возведение многоэтажных жилых домов в "природно-рекреационном" секторе как Москвы, так и области, равно как и четкое определение минимальных характеристик жилища и участка могут стать первыми простейшими регуляторами, способными обеспечить достижение поставленной цели.

Разумеется, будучи позитивными в макромасштабе, мероприятия такого рода могут и должны вызывать резкое противодействие со стороны физических и юридических лиц, чьи интересы оказались бы существенно задеты ограничительной политикой. Минимизация и ослабление социального протеста требуют в этом случае создания достаточно мощного компенсационного фонда на уровне Московской Земли, который мог бы расслоить протест, не допустить его самоорганизации в политическую силу за счет предъявления очевидных выгод планового перемещения в иные сектора территории. Определение масштабов этого компенсационного фонда требует детальных расчетов по материалам Атласа территории, что в свою очередь может служить основанием для определения темпов и направлений регулируемого миграционного процесса и наиболее выгодных точек его инициирования.

128

В экономической проекции мы имеем дело с долговременной проблемой поэтапного придания хозяйственным процессам, имеющим непосредственное средоформирующее значение, собственно экономического измерения. И здесь макрорисунок территории по секторам представляет определенные возможности. Это постепенное "удушение" непрофильных производств любого типа в "природно-рекреационном" и "сельскохозяйственном" секторах — не только и даже не столько повышенным налогом на землю и недвижимость, санкциями и штрафами, сколько категорическим отказом от субсидирования или внебюджетного финансирования, за исключением целевых вложений в перепрофилирование и переобучение персонала.

Разумеется, сказанное относится ко всем поселениям области и к территории юридической Москвы, что способно упрочить основания ее пространственного реструктурирования и транспортной реорганизации в логике целого. Представляется очевидным, что на протяжении 15-20 лет такого рода цель может быть достигнута, что в свою очередь должно позитивно повлиять на секторальную специализацию территории в экологической проекции средоформирующей политики.

Основой целенаправленной стратегии средоформирования в "сельскохозяйственном" и "промышленном" секторах, повидимому, выступает наиболее рациональное использование конверсионных процессов, затрагивающих значительную часть московской и львиную долю областной экономической жизни. В этом случае эффективное использование федеральных капиталовложений может и должно быть использовано в интересах реконструкции среды Московской Земли так, чтобы способствовать мобилизации финансовых ресурсов предпринимательской прослойки и, главное, самих жителей.

Рестрикционные меры, направленные на сокращение прямого и косвенного загрязнения (транспорт, складирование и перевалка грузов, энергопотоки), сопряженного с производственной сферой, имеют, конечно, принципиальное значение. Не столько потому, что они способны автоматически вызвать реорганизацию

технологий, сколько в силу их способности интенсивно пополнять Экофонд Московской Земли. Однако на первый план выходят все же позитивные стимулы: торги на крупные муниципальные и смешанные (федеральные, муниципальные, частные) заказы продукции выступают, повидимому, наиболее рациональным средством переориентации крупных, средних и мелких производств.

В самом деле, формирование спроса на реле-выключатели света, на фильтры дополнительной очистки воды, на эффективные системы принудительной вентиляции или кондиционирования воздуха, на индивидуальные обогревательные системы, индивидуальные или локальные системы эффективной канализации, малые энергетические установки и т. п. — все это в принципе высокодоходные области производства. Для перевода потенциального спроса в актуализованный, наряду с эффективными рекламой и маркетингом, необходимы крупные инвестиции, обеспечивающие лишь начало производственного цикла, весьма скоро приобретающего характер саморазвивающегося процесса. Использование средств единого Экофонда для достижения этой цели представляется наиболее эффективной долгосрочной стратегией. Это, в конечном счете, способствуя решению экологической проблемы, оборачивается и переориентацией производства на потребителя как основного клиента. Ту же роль призвана сыграть перестройка промышленности в сторону эффективного сельского хозяйства и особых нужд занятого в нем населения, проистекающих из его рассредоточения в пространстве. Одно лишь формирование полного комплекса материалов, деталей, агрегатов, необходимых для цивилизованного тепличного хозяйства, ориентированного на гигантский рынок юридической Москвы, влечет за собой реальную возможность перепрофилирования весьма значительных промышленных предприятий, а их тяготение к спрямлению и укорочению путей сбыта продукции — тянет за собой естественное “стекание” основных и обслуживающих производств в профильные секторы.

Очевидно, что целенаправленная политика в названном направлении вступает в решительное противоречие с традиционными навыками и представлениями директорского корпуса, равно как и с традиционной логикой ведомств правительственного уровня. Естественно, что мощность промышленного комплекса Московской Земли, с одной стороны, превышает потребности ее жилого и производственного комплексов, а с другой — достаточна для обеспечения эффективного “экспорта”. Соответственно, сокращение социальных напряжений и обеспечение достаточного поступления в бюджет достижимы только в том случае, если от узкоэкологического подхода к производственной сфере удастся перейти к широкому селективному макроподходу. Наиболее важные с “экспортной” точки зрения производственные комплексы необходимо на изрядный промежуток времени вывести из списка сознательно “удушаемых”, разумно сокращая объем штрафных санкций и запретов за ущерб, наносимый ими экологическому комплексу Московского региона.

Очевидно, что несвободный от прагматического цинизма резон такого рода политики со стороны исполнительной власти должен вызвать резкое противодействие со стороны природоохранных движений и политических сил, использующих последние в своих интересах. Возможно, что система рационального доказательства в логике сопоставимого зла обречена в этом случае на фиаско. Соответственно, единственным средством смягчения проблемы является формирование существенного компенсационного фонда для населения, проживающего на угнетенных территориях.

При достаточной величине подобных компенсаций или их адресном характере возникает принципиальная возможность постепенной миграции населения на

лучшие территории или качественной реконструкции имеющихся жилых массивов. И вновь мы оказываемся связаны с проблемой Экофонда, так как темп процессов реконструкции может быть определен в конечном счете лишь наличными возможностями (включая заемные средства), равно как и детальными данными Атласа относительно масштабов бедствия на микротерриториальном уровне.

В социальной проекции мы сталкиваемся с трудноразрешимой сверхзадачей сохранения социального мира в ситуации динамической неустойчивости ожиданий и реакций огромного множества людей — как в роли жителей, так и в ролях наемных работников, менеджеров и предпринимателей. При слабости социальной базы политических партий и застарелой ориентации на исполнительную власть как основной источник не столько запретительных, но прежде всего именно разрешительных действий, наконец, при отсутствии самоуправления как образа мыслей и стиля поведения, отстройка Московской Земли в качестве интегрального целого совпадает с самим процессом становления гражданского общества.

Дискредитация общественного идеала и в целом идеи Всеобщего оставляет нас перед атомизованным множеством индивидов и малых групп, лишенных иных общих регуляторов, кроме полицейских правил и некоторой нравственной инерции. Единственный из социалистических пережитков, который продолжает действовать в большей или меньшей степени, есть рыхлая корпоративная связность по месту работы, тогда как связность интересов по месту жительства остается скорее все еще сугубо потенциальной.

Отсюда следует то обстоятельство, что объединительная идея может быть взращена "снизу" исключительно через проблемы совместного выживания и одновременно погружена в диссоциированное, по сути предсоциальное целое, "сверху" — через объединенный интерес связующих сил. Среди этих сил очевидны муниципальная бюрократия (юридической Москвы и области) и некоторая часть интеллигенции, конструктивно ориентированная на природоохранные и историко-охранные ценности. Все остальные векторы социальных сил, включая производственные предприятия и местное самоуправление, нацелены скорее на "огораживание", на минимум связей с муниципальным целым — при прямом замыкании на федеральные власти, в жесткой конкуренции с соседями.

Исходя из этой, на первый взгляд, сугубо пессимистической картины распада традиционных связей, мы обретаем возможность уяснить, что только воздействием на "силовое поле" средоформирующей политики, исходящей из наиболее простых, элементарных потребностей общежития, слабым силам сцепления можно придать необходимую весомость. Единственным видимым фактором такого рода усиления для бюрократии и ценностно-ориентированной интеллигенции, действующих, хотя и по разным мотивам, в единой центростремительной ориентации, просматривается формирование "третьей силы" в лице крупного финансового капитала. Становление Экофонда как консорциума, включающего банк (или профильные банки) развития, представляется наиболее эффективным ядром кристаллизации банковского капитала, в силу множества причин сосредоточенного в Москве, но нацеленного по преимуществу на внешние связи.

Повидимому, лишь через целевые инвестиции возможно установить подлинные отношения взаимовыгодной кооперации между разобщенными сегодня ядрами самоуправляемых территорий, закладывая тем самым фундамент под непривычный для России ассоциативно-корпоративный тип социальной организации. Если это суждение справедливо, то сам процесс формирования программы средоформирующей политики является тем стержнем, вокруг которого возможно установление партнерских отношений между муниципальной бюрократией, само-

управлением, производственными организациями и общественными движениями — при Экофонде в качестве инициатора и зерна самоорганизации, нуждающейся в становлении “суперсубъекта”, или территориального сообщества в масштабе Московской Земли.

В организационной проекции проблемы мы сталкиваемся с беспрецедентной по сложности задачей постадийной трансформации традиционной квазибюрократической системы в ассоциативно-корпоративное интегрированное целое, столь характерное для западной цивилизации. Во многом аналогичная задача поставлена во всех восточноевропейских странах — накапливаемый опыт, прежде всего, опыт восточных земель ФРГ, где подобную трансформацию в настоящее время пытаются осуществить с помощью западногерманских муниципальных менеджеров, имеет для нас несомненное значение.

Однако столь же несомненно, что использовать этот опыт в форме прямого заимствования вряд ли возможно — в силу исторической специфики России, где не было магдебургского права, вырастившего бюргерское начало в городах Чехии, Словакии, Венгрии и Польши, и где в советское время практически были уничтожены и начала городского общежития, и следы патриархального, общинного начала, характерного для Болгарии или Румынии.

Распад всепроникающей сети формальной организованности общества через иерархию КПСС среди прочего означает исчезновение единственной инстанции (бюро райкома), которая обеспечивала как формальную, так и неформальную коммуникацию между локальными субъектами, независимо от отраслевой включенности последних (22).

Очевидно, что муниципальное управление не замещает исчезнувшее коммуникационное звено ни технологически, ни, что не менее существенно, психологически. Коль скоро речь идет о целостности территории, об интегрированном поле взаимодействий, в котором возникает и на которое, в свою очередь, ориентирована средоформирующая политика, вопрос механизмов обеспечения нужной степени организованности выступает на первый план.

Как бы ни была совершенна нормативно-законодательная база средоформирования, какой бы опыт ни был накоплен в процессе ее многоступенчатого выращивания, как бы успешно ни заработал финансовый механизм соорганизации юридических лиц и самоуправляемых территорий, в российском обществе с его мощной инерцией советизма необходимы вспомогательные каркасные конструкции бюрократического характера.

Исходным материалом являются, как подчеркивалось в начале статьи, подразделения муниципальной власти, оформленные, отстроенные по двум основаниям: преимущественно по отраслевому признаку и в то же время по признаку линейной иерархической подчиненности. Этого типа структура обладает столь мощной инерцией, что любые попытки ее модифицировать изнутри обречены на неудачу (заметим, кстати, что по тому же отраслевому признаку отстроены муниципальные службы по сферам компетенции в любых муниципалитетах мира). Более того, это были бы вредные попытки, ибо в силу смешения области управления и сферы компетенции дезорганизация отраслевых отделов бюрократии почти тождественна дезорганизации функциональных служб жизнеобеспечения.

Представляется, что единственным рациональным путем начала и проведения необходимой реформы является осознанное построение второй бюрократической системы — системы регулирования, существование которой было бы напрямую независимо от утверждения целостного подхода к территории Московской Земли. Такая цена, по всей вероятности, должна быть уплачена обществом во имя со-

хранения дееспособности функциональных служб и социального мира в среде бюрократии. Только надстраивание нового механизма рядом со старым, то есть открытие новых возможностей и новых вакансий и тем самым формирование конкуренции за новые эффективные позиции, может обеспечить сколько-нибудь плавный и эффективный процесс необходимой управленческой реформы. Создание в Москве Департамента мэра в 1991 г. было тактическим шагом в верном направлении — частичного удвоения бюрократической структуры исполнительной власти. Однако функциональная ориентация новой структуры не была задана с необходимой определенностью, что неизбежно должно было привести к «втягиванию» ее в структуру правительства. Формирование Малого Совета также могло бы привести к созданию параллельной структуры уже в представительной власти, однако функциональная ориентация Малого Совета скорее на конкурентную игру с правительством Москвы, чем на постановку самостоятельных задач, в значительной мере сивелировала возникший потенциал.

На наш взгляд, создание смешанного (для области и юридической Москвы) органа представительной власти — пусть он именуется Сенатом или как-то иначе, функцией которого явилась бы проработка средоформирующей политики Московской Земли, есть тот необходимый шаг, без которого реально изменить ситуацию было бы чрезвычайно трудно. Уже в силу необходимости разделить компетенции между таким Сенатом и обособленными представительными властями области и Москвы возникло бы место обсуждения целостности Московской Земли. Необходимая представленность нынешних выборных властей в таком Сенате обеспечила бы относительную гармоничность отношений между тремя компонентами и, тем самым, возможность вычленения отдельного бюджета Сената. В то же время, именно новизна Сената дала бы возможность, без резких возражений со стороны тех или иных политических сил, формировать его комплексным способом — треть от Московского Совета, треть от Областного Совета, треть — через дополнительные выборы на оставленные вакантными места. Отсюда шанс частичного дополнения представительной власти новыми, по возможности внепартийными, технократическими силами, равно как и возможность создания смешанного экспертного совета по средоформирующей политике. Именно Сенат Московской Земли явился бы естественным учредителем ее Экофонда и банковского консорциума развития, что дало бы возможность целенаправленных инвестиций или субвенций, адресованных как территориальному самоуправлению, так и новым предпринимательским структурам, нацеленным на развитие инфраструктуры целостной территории.

Представленный очерк концепции подхода к проблеме средоформирующей политики не претендует ни на полноту охвата, ни на завершенность проработки вопросов целостного развития территории. Однако цель достигнута, если будут признаны:

а) сама потребность целостного рассмотрения Московской Земли в качестве органического основания для проработки проблем средоформирующей деятельности в юридической Москве и связанной с ней системе расселения в черте области;

б) необходимость перехода от сугубо отраслевого или сентиментально-ценностного подходов к конструктивной разработке целостности территории и целостности представлений о ней;

в) обязательность отработки организационно-финансовых инструментов, с помощью которых реалистический подход к началам средоформирующей политики может стать фактом.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Глазычев В. Л. Социально-экологическая интерпретация городской среды. М., 1984.
2. Cities in a Global Society / Ed. by R. V. Knight, G. Gappert // Urban Affairs. Annual Reviews. Vol. 35. N. Y., 1989. P. 37.
3. Ibid. P. 41.
4. Ibid. P. 313.
5. Ibid. P. 328.
6. Опыт работы автора над формированием программ выживания и развития в двух микрорайонах Москвы в 1991 и 1992 гг. показал неожиданно высокую степень адаптации к новой подвижной структуре цен в том, что касается разучивания новой системы расчетов. За редкими исключениями, никто из партнеров процесса соучаствующего проектирования не апеллировал к ценам до июня 1991 г. в первом случае, до января 1992 г. — во втором. Тот же результат отмечен в работе автора в малых городах российской провинции Мышкине и Старице, а также поселке Орджоникидзе (Крым, Украина) в сентябре-декабре 1992 г.
7. В частности, отмечен спад числа абитуриентов в архитектурных институтах Москвы и Петербурга на 60%.
8. Первый аукцион земельных участков в Раменском районе Московской области выявил среднюю цену 1000 руб/кв. М. // Московские Новости. 1992. № 45-46.
9. В этом отношении чрезвычайно интересен опыт Новозавидовского района, возглавляемого председателем Демократической партии России Н. Травкиным.
10. Релятивность оценки просматривается особенно ярко в сравнении районов Московской области, где население, как правило, превышает 200 тыс. человек, а центральный город близок к 100 тыс. жителей, с районами соседних областей, где то же отношение выглядит в среднем как 20 тыс. и 10 тыс. человек.
11. См. The City in the Region // Hall P. The Cities of Tomorrow. L., 1988. P. 136-173.
12. Речь идет о проекте крупной инвестиции французского капитала в создание "Технополиса", в продвижении которого и мэр и его заместитель играли принципиальную роль.
13. По поводу той же "Калужской заставы" реликтовый Совет уже несуществующего Октябрьского района организовал шумные демонстрации и прямые акции, выступив перед жителями как истинный защитник их интересов, угнетенный правительством.
14. См. журнал "Народный депутат", 1991/92 гг., а также "Сегодня (Российский журнал самоуправления)" / под ред. С. Авакьяна, 1992.
15. Замечательным примером может служить октябрь 1992 г., когда премьер Московского правительства воспылал негодованием по поводу "чужеродности" ослепительной белизны реконструированного отеля на верской улице и потребовал "привести в соответствие", в точности воспроизводя манеру господина Гришина эпохи господства партийной структуры (сообщено одним из авторов реконструкции).
16. Глазычев В. Л. Организация архитектурного проектирования (вопросы теории). М., 1977.
17. Как известно, строительство в кирпиче было монополизировано специальными трестами хозяйственных управлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР.
18. Это — в рамках программы гражданской обороны — прекрасно продемонстрировано реконструкцией метрополитена в Пекине.
19. Ведение реставрационных работ в Москве финскими, турецкими, югославскими фирмами внесло эту "экзотическую" деталь в городской пейзаж, не вызвав однако попыток подражания.
20. Wates, N., Knevitt, Ch. Community Architecture. L., 1988.
21. Day Ch. Building with Heart: A practical approach to self & community building. L.: N. Y., 1990.
22. Опыт работы автора 1991/92 гг. в малых провинциальных городах показывает, что между группами местной "элиты" практически отсутствует остаточная горизонтальная мобильность.