

ПРОЕКТ | «БОЛЬШАЯ МОСКВА» |

232

РЕГИОНЫ

Москва и другие постсоветские города коренным образом отличаются от большинства городов зарубежной Европы, в которых сохранялась автономия муниципалитетов, поглощаемых расплывшимися городами, и городские агломерации насчитывают во многих случаях сотни территориальных общин. В бывшем Советском Союзе в соответствии с принципами единоначалия и централизации власти административные рубежи городов постоянно отодвигались в ходе их роста. Территория Москвы расширялась неоднократно. Самым значительным было ее расширение в 1960 г., когда границы столицы были совмещены со строившейся Московской кольцевой автомобильной дорогой (МКАД). В 1963 г. к Москве добавили эксклав – Зеленоград, один из главных центров электронной промышленности. В 1984 г. овальное «тело» столицы обрело «щупальца» вдоль некоторых магистралей, в 1990-е гг. – другие сравнительно небольшие анклав и эксклавы. Однако такого революционного преобразования административных границ, как в 2011–2012 гг., российская столица еще не знала.

Владимир КОЛОСОВ, доктор географических наук, профессор, заведующий лабораторией геополитических исследований Института географии РАН, первый вице-президент Международного географического союза.

В июне 2010 г. тогдашний президент России Д. Медведев выступил с инициативой расширения границ Москвы. Правительствам Москвы и Московской области совместно с заинтересованными федеральными органами государственной власти было поручено разработать предложения по расширению территории Москвы, в том числе для размещения федеральных органов законодательной и исполнительной власти, создания международного финансового центра. Эти предложения были одобрены президентом 11 июля 2011 г., а в конце того же года – законодательными органами власти Москвы и области, прочное большинство в которых принадлежит правящей «Единой России».

В итоге с 1 июля 2012 г. в состав Москвы вошло 21 муниципальное образование южной и юго-западной части Подмосковья, в том числе два городских округа – Троицк и Щербинка. К столице также присоединена часть территории Одинцовского и Красногорского районов. Таким образом, площадь Москвы сразу увеличена на 149 тыс. га, т. е. более чем в 1,4 раза. Столица стала напрямую граничить с Калужской областью. Присоединенную территорию стали называть «Новой Москвой». Ее выбор был обоснован удобным географическим положением, благоприятной экологической ситуацией и слабой урбанизированностью (общая численность населения – всего 250 тыс. человек). Ожидается, что население «Новой Москвы» составит 1,5–2 млн человек.

Очевидно, что стремление решать все проблемы централизацией власти исключительно живуче. Но в современных условиях это получается все хуже – слишком сложно устроены такие гигантские социальные системы, как столичная агломерация, слишком важны для успешного развития разнообразие и автономия их элементов. Как видно на примере многих стран, несоответствие между административными границами центрального города и его агломерации – нормальное явление, само по себе не мешающее эффективному решению общих проблем.

Радикальная перекройка карты столичного региона вызвала довольно вялую реакцию общества, хотя полная реализация правительственного плана связана со столь крупными инвестициями, что дело так или иначе касается интересов каждого россиянина. К тому же, принимая столь важное решение, власти не выслушали мнения экспертов, не организовали ни общественных слушаний, ни референдума по вопросу об изменении

границ субъектов Федерации. Между тем создание Большого Лондона или реформа административно-территориального деления Парижского региона вызвали острые дискуссии и заняли не месяцы – годы.

В обеих европейских столицах самой важной проблемой реформ управления были не столько административные границы и создание «вертикали власти», сколько детальное разграничение компетенций между двумя уровнями самоуправления, обеспечение единого городского планирования и участия жителей в деятельности низовых муниципалитетов, устранение различий в обеспеченности разных частей городской агломерации общественными услугами. Во Франции национальное законодательство обязывает сотрудничать коммуны, входящие в городскую агломерацию. Передел границ – лишь крайняя и редкая мера. Такой подход – не только дань традициям и уважения историческому опыту и своеобразию территориальных сообществ, но и отражение тенденций развития современного общества – стремления многих слоев жить в однородной социальной среде, отвечающей их специфическим запросам. Административная фрагментация городской ткани дает возможность муниципалитетам привлекать нужные им функции и регулировать в определенных пределах использование территории, а предпринимателям – выбирать те коммуны, в которых условия кажутся им наиболее подходящими.

Затевая столь дорогостоящее дело, как перенос столицы, центральное правительство обычно преследует определенные политические и экономические цели – переместить руководство страны в новый город, равноудаленный от старых «центров силы» – специфических по этническому составу населения районов или от границ, способствовать подъему районов нового освоения и т. п. Но о создании фактически новой столицы рядом с уже перегруженной старой мир услышал впервые. Какие же аргументы в пользу столь значительного расширения границ столицы были выдвинуты его инициаторами?

ИЗБАВИТЬСЯ ОТ УДАВКИ. АРГУМЕНТЫ «PRO», ИДЕИ И ПРОЕКТЫ

Первый и главный аргумент – Москве не хватает площадей для жилищного строительства, преодоления дефицита дорожно-уличной сети и природоохранных территорий. Официальные эксперты назвали МКАД удавкой для столицы. Город давно уже выплеснулся за ее рубеж. Жилья уже больше строится в пригородах, чем в самом городе. Отставание области от города по среднедушевым доходам населения сократилось за 2000-е гг. с 4,5 до менее чем двух раз.

Второй, сам по себе неоспоримый аргумент, состоит в том, что Москва и ее окрестности представляют собой целостную городскую систему, которая должна управляться из единого центра. Зона активных трудовых и культурно-бытовых связей охватывает пояс шириной не менее 30–50 км. Единый рынок жилья, мест приложения труда, рекреации и центров обслуживания простирается за 100 км от МКАД и включает части территории соседних областей.

Третий аргумент – срочная необходимость преодоления транспортного коллапса путем централизованного территориального планирования. Почти две трети жителей области работают в столице, тратя на ежедневные трудовые поездки от 80 до 120 минут. Транспортная система Московской агломерации, управляемая из разных центров, не успевает адаптироваться к столь массовым и дальним перемещениям. Печальную известность приобрели многочасовые московские пробки.

Корни проблемы практически все эксперты справедливо видят в исторически сложившейся радиально-кольцевой структуре агломерации. В пределах Третьего транспортного кольца сосредоточена почти половина рабочих мест, а проживает там только 8% населения. Поэтому расширение границ города представляют как средство преобразования моноцентрической структуры в полицентрическую.

Полицентризм – один из прогрессивных принципов территориальной организации общества. В ЕС он стал основополагающим в территориальном планировании на всех уровнях – от общеевропейского до городского. Полицентрическими принято называть городские системы,

включающие несколько близко расположенных и самостоятельных городов, между которыми сложились интенсивные связи, способствующие их специализации, согласованной стратегии развития и сотрудничеству. Рациональная идея создания субцентров для разгрузки кварталов внутри Садового кольца вошла еще в Генплан 1971 г. Однако тенденции территориальной концентрации взяли верх, особенно в 1990-х гг., когда капиталы со всей России стекались в Москву. Отсюда сторонники ее расширения делают вывод, что без кардинального пересмотра контура города невозможно избавиться от центростремительного по утрам и центробежного по вечерам потока людей и транспорта.

Есть, разумеется, и аргументы, о которых политики предпочитают не распространяться. Прежде всего, это интересы строительного бизнеса и крупных землевладельцев, связанные с ростом цен на земельные участки на присоединенных территориях. Вести массовое строительство на новых площадях всегда значительно выгоднее, чем заниматься «точечной» застройкой в тесных московских дворах.

Называли и такие причины, как стремление властей создать для себя и крупного бизнеса более благоприятные условия жизни и работы в экологически чистых районах, избавиться от московских пробок, сформировать «гетто для богатых». Властей предержащих подозревали также в желании обезопасить себя от потенциальных угроз массовых манифестаций в не слишком лояльном городе.

Практически все девять проектов развития Московского столичного региона, разработанных в ходе международного конкурса-консультации «Большая Москва», основаны на идеях полицентрического развития. Этот конкурс, безусловно, стал одним из позитивных последствий решения о расширении Москвы. Он позволил аккумулировать и проанализировать новейшую информацию, а главное – создать беспрецедентный банк идей. В ходе конкурса были представлены публичные отчеты, состоялись презентации и выставки. Московские власти заявили, что ни один проект не будет реализован, но в окончательных планировочных решениях будут синтезированы лучшие элементы каждого.

Победителем конкурса был признан франко-российский коллектив под руководством Антуана Грумбаха, главы агентства «Antoine Grumbach et associés», известного как автор проекта «Большого Парижа». По

аналогии с этим проектом, победители предложили линейную схему расширения столицы в юго-западном направлении. Их приоритетами было создание «города в лесу» и развитие скоростного пассажирского транспорта. Транспортной инфраструктуре уделяли большое внимание и другие авторы. В нескольких проектах прозвучала, в частности, идея соединения скоростными линиями московских аэропортов. Общим мотивом многих проектов было устранение факторов притяжения людей и транспорта в центральную часть Москвы. Концепция мастерской московского архитектора А. Чернихова базировалась на организации альтернативных центров притяжения трудовых ресурсов на базе городов агломерации второго и третьего порядка при снижении численности населения «старой» Москвы с 12 млн до 9,5–9 млн человек. В числе других перспективных идей сто́ит отметить реабилитацию промышленных площадок, «гуманизацию» среды старых спальных районов, освоение и обустройство береговой линии Москвы-реки.

«БЕЗУМНАЯ ЗАТЕЯ»? АРГУМЕНТЫ «CONTRA»

Коль скоро речь идет о сломе традиционной радиально-кольцевой структуры, вопрос в том, удастся ли в короткие сроки сделать российскую столицу полицентрическим городом. В истории крупных городов мира было всего несколько случаев их тотального переустройства. Французский геоурбанист Филипп Эринже (Philippe Haeringer) назвал этот феномен *refondation*, т.е. «основание заново».

Опыт Большого Парижа, в котором только теперь, через сорок с лишним лет после принятия первой Генеральной схемы, формируются ежедневные перемещения людей к местам приложения труда между пригородами, в какой-то мере сравнимые с центростремительными потоками, свидетельствует о том, что это чрезвычайно сложная, долговременная и дорогостоящая задача. Историческую среду центра, насыщенную архитектурными памятниками и музеями, театрами и выставочными залами, заменить невозможно, какими бы радикально инновационными ни были представительские здания в субцентрах за пределами МКАД.

Бизнес-гетто в окружении хорошо охраняемых коттеджных поселков для топ-менеджеров или высших чиновников вряд ли покажутся достаточно разнообразной и привлекательной средой даже для значительной части их обитателей.

Стало быть, существующие центростремительные потоки сохранятся. К ним прибавятся новые: служащие государственных учреждений, обслуживающий персонал, строители вряд ли будут жить исключительно поблизости от новых мест работы, а члены семей «переселенцев» будут ездить в «старую» Москву на работу и учебу. На региональном уровне Москва, как Лондон или Париж, останется моноцентрической агломерацией. Систему транспорта, отвечающую потребностям расширенной Москвы, по сути, нужно создавать заново. К тому же в мире нет городов с такой структурой, как у Москвы после расширения.

Новые стройки потребуют массового притока рабочих рук, что приведет к обезлюдению не только малых и средних, но и многих крупных городов. Этого, однако, явно недостаточно: столице предстоит принять новые тысячи мигрантов с Кавказа и из Средней Азии со всеми вытекающими проблемами их расселения, адаптации, социально-территориальной поляризации.

На столицу и так уже приходится более 20% суммарного ВРП всех регионов, 25–30% объема платных услуг и торговли, 80–90% банковского капитала. Покупательная способность москвичей втрое выше, чем в среднем по стране. Высокая концентрация финансовых ресурсов и непрекращающийся приток мигрантов определяют спекулятивный характер московского рынка недвижимости и резкую социальную поляризацию.

О «цене вопроса» лучше не вспоминать. Первоначальная оценка переезда государственных структур составляла около 10 млрд долларов. Освобождаемые в «старой» Москве административные здания оценивались в 15 млрд, но полная стоимость проекта явно намного больше. К тому же маловероятно, что администрация президента и правительство полностью оставят представительские здания в центре. Дело далеко не только в удобствах, но и в высокой символической значимости Кремля и других мест, десятилетиями олицетворявших в глазах народа, да и всего мира тысячелетние традиции страны, высшую российскую власть, ее историческую преемственность и легитимность. К тому же возникает и политический риск изоляции высших органов государственной власти вдали от Кремля, в лесах Подмосковья.

Участники международного конкурса «Большая Москва» полагают, что для развития новых территорий столицы может потребоваться от 85 млрд до 187 млрд евро. Например, команда архитектора Риккардо Бофилла оценила в 100 млрд евро лишь инвестиции в сооружение парламентского центра.

Вместо мегаломании «Новой Москвы» эксперты призывают использовать имеющиеся территориальные резервы, прежде всего площадки промышленных предприятий – закрытых или тех, которые целесообразно вывести за пределы города. По данным НИИПИ Генплана Москвы, в столице 209 промзон площадью почти 20 тыс. га.

Предполагается, что после переезда на периферию «Большой Москвы» администрации и правительства центр города будет отдан отечественным и иностранным туристам. Это порождает два сценария. Либо освободившиеся правительственные здания будут немедленно заняты офисами, и число рабочих мест в центре не уменьшится, либо уход власти грозит запустением и заселением центра иммигрантами и другими бедными слоями населения.

Московская область теряет десятки тысяч гектаров самых продуктивных земель. Известно, что эффективность сельского хозяйства в России тем выше, чем ближе к городу. От лесопаркового защитного пояса Москвы останутся только фрагменты. На заседании рабочей группы Общественной палаты РФ по защите окружающей среды было высказано опасение, что после присоединения к Москве лесам будет придан статус городских земель и до 20% их площади будет отдано под элитные коттеджи. Провозглашенный инициаторами расширения столицы акцент на строительство малоэтажного и индивидуального жилья ставит под сомнение «экологичность» проекта из-за высокой энергоемкости индивидуальных жилищ при преобладании малочисленных домохозяйств.

Закон Москвы о местном самоуправлении на новых территориях обязывает учитывать мнение владельцев дач и членов садовых товариществ при решении вопросов развития присоединенных муниципальных образований и гарантирует сохранение прежних ставок земельного налога. Однако очевидно, что потребуются снести часть дачных поселков вблизи удобных дорог или в других привлекательных местах. Власти заговорили об упрощении процедуры изъятия земель, используя опыт строек олимпийского Сочи. При этом неизбежны конфликты, которые могут перерасти в политические, особенно с учетом высокого общественного статуса некоторых дачников.

ПРОГНОЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Серьезность намерений федеральных властей по освоению территории «Новой Москвы» подтверждена на самом высоком уровне. Однако меры правительства по сокращению дефицита государственного бюджета заставляют предполагать, что многие проекты будут спущены на тормозах. Создание «русского Бразилиа» рядом с исторической Москвой затянется, и в ближайшей перспективе дело ограничится строительством за МКАД новых кварталов массовой застройки, коттеджных поселков и офисных комплексов.

Планы переселения правительства на территорию «Новой Москвы» уже поставлены под сомнение, хотя и официального отказа от них тоже не прозвучало. Управляющий делами администрации президента В. Кожин отметил в октябре 2012 г., что наряду с исполнением поручения президента изучить вопросы переезда федеральных органов власти в «Новую Москву» прорабатывается перспектива создания правительственного квартала недалеко от Кремля, в котором будут сосредоточены ключевые министерства и ведомства.

Более близкой перспективой выглядит проект перевода в «Новую Москву» пяти вузов. Строительство их кампусов, в которых будут сконцентрированы разбросанные ныне по разным частям города факультеты, службы и общежития, может начаться в конце 2014 г. По мысли авторов проекта, это позволит повысить качество обучения.

Жители «старой» Москвы, согласно опросам независимого Левада-центра, довольно скептически отнеслись к грандиозному плану расширения города. Сразу после сообщения о принятом властями решении (19–21 июля 2011 г.) общественное мнение раскололось: 41% респондентов одобряли его полностью или частично и столько же было с ним полностью или частично не согласны (18% затруднились с ответом). Через месяц (23–25 августа), несмотря на его пропаганду в СМИ, противников расширения стало больше: соответственно 42% против 34% (24% не дали ответа). Однако большинство жителей присоединяемых территорий воспринимают его положительно. Социальные стандарты там приравнены к более высоким московским. Например, средний размер пенсии увеличился с 5,7 тыс. рублей до 12 тыс. Существенно возросла зарплата бюджетников.

Решение проблем Московского столичного региона не может ограничиться только им самим, в каких бы широких границах он ни рассматривался. Москва – один из немногих регионов России с постоянно растущим населением. Столица стягивает мигрантов со всей страны. Поэтому решение лежит на пути полицентрического развития России за счет стимулирования крупнейших городов как альтернативы гипертрофии Москвы, соседних областных центров, других крупных и средних городов. Речь должна идти об эффективной региональной политике, в том числе на основе общегосударственной схемы расселения, подобной советской Единой схеме расселения, но на иной идеологической основе.