

ПРОДВИЖЕНИЕ «ПРАВА НА ГОРОД» ДЛЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Е.О. Гольтяева

Московский архитектурный институт (государственная академия), Москва, Россия

Аннотация

В статье рассматривается появление и эволюция концепции «права на город». Анализируется проблематика взаимодействия гражданского общества и властей в «матрице» городской среды, рассматривается социально-правовой аспект формирования этого права. Ставится вопрос о важности понимания гражданских и других прав индивида в масштабе города. На конкретных примерах показывается потенциальная возможность данной концепции для совершенствования градостроительства. Анализируются сюжеты, связанные с соблюдением и несоблюдением права на город. Показана значимость этой темы и подчеркнута необходимость проведения дальнейших разработок в этой области для развития и практического применения этой концепции.

Ключевые слова: градостроительное планирование, право на город, правовое регулирование градостроительной деятельности, социальные конфликты, управление развитием

PROMOTION «RIGHT TO THE CITY» FOR URBAN DEVELOPMENT

E. Goltyaeva

Moscow Institute of Architecture (State Academy), Moscow, Russia

Abstract

The article considers concepts "Right to the city" emergence and evolution. Author researches the problems of interaction between civil society and the authorities in the "matrix" of the urban environment, social and legal aspects of this right and brings attention to the issue of the importance of understanding civil and other rights of the individual in the scale of the city. A potentiality of this conception for city planning improving is being showed on specific examples. Also author shows this themes significance and emphasizes necessity of further developments in this field implementation and the practical application of this concept.

Keywords: urban planning, right to the city, legal regulation of urban development, social conflicts, urban development management

Введение

Регулирование правовых отношений – пререквизит и важнейшее условие развития общества. Соответственно, болезни градостроительного роста и развития проявляются скрыто, или явно, когда дефицит правового регулирования ощущается особенно остро. Характерной чертой современного мира стал рост активности гражданского общества со всеми плюсами и минусами выстраиваемых в городском пространстве отношений. Усиление протестных настроений порой весьма негативно сказывается на состоянии среды обитания и качестве общественной жизни, особенно тогда, когда демонстрации, пикеты и митинги перестают быть мирными. Такие формы наносят материальный ущерб, отвлекают значительные ресурсы, нарушают нормальное функционирование городов. В

наиболее серьезных случаях выражение протестной активности сопровождается насилием и значительными разрушениями и влечет за собой человеческие жертвы.

Предупреждение протестной активности или, по крайней мере, минимизация ее негативных последствий — комплексная работа. Ее неотъемлемой частью является исследование глубинных причин всплеска протестной активности, поиск применимых способов профилактики и погашения конфликтов путем разрешения назревающих или назревших противоречий.

Исследователи выделяют целый ряд конфликтогенных факторов. Такие явления, как бедность, социальное расслоение, преступность, терроризм, коррупция, миграция, межэтническая напряженность могут стать причиной их проявления [1]. Поэтому в деятельности по предупреждению конфликтов в тех или иных обстоятельствах нет однозначно эффективных стратегий. Но это не значит, что в отдельных конфликтных ситуациях, спровоцировавших массовые протесты, нельзя найти общих черт и создать некий общий рецепт их предотвращения. Вопросу использования в качестве такого рецепта философско-правовой концепции права на город посвящена настоящая статья.

Майские события 1968 года во Франции, Лос-анджелесский бунт 1992 год, протесты против строительства небоскреба «Охта-центр» в Санкт-Петербурге в 2010 году, демонстрации в Стамбуле против застройки парка Гази в 2013 году. Даже на первый взгляд перечисленные протесты объединяет одно - люди заявляют и отстаивают свои права, пусть и не четко осознаваемые, на городское пространство. Означает ли это, что эволюция таких непохожих городов порождает некую общую для них закономерность, общую идею? Если это так, то инициативы и лозунги протестующих масс, объединенных одной идеей, становятся реальной преобразующей силой. Сегодня, почти полвека спустя после Майских событий во Франции 1968 года, становится понятно, что некая объединяющая идея действительно существует. Представляется, что можно было бы избежать этих и многих других протестов в разных точках земного шара с помощью развития и практического применения концепции права на город.

Предпосылки развития концепции

Концепция «Право на город», выступая как важный компонент развития градостроительной культуры, затрагивает сложный клубок пространственных взаимоотношений территориального общества [2]. Когда разом произносятся два слова: право и город, очевидно, что речь идет о взаимодействии повседневной городской жизни с системным миром норм, законов, установлений, предписаний. Взаимодействию, призванном обеспечить комплексное развитие социальной, градостроительной и правовой сфер. В контексте концепции «Права на город» эти области неразрывно связаны между собой и представляют единую систему. Как образовательные услуги имеют отношение к осуществлению права человека на образование или строительство систем водоснабжения напрямую связано с осуществлением права на доступ к безопасной питьевой воде и санитарии, так градостроительное планирование является инструментом осуществления права на город. В то же время, «Право на город» помогает грамотно выстраивать пространственную среду и формирует культуру ее организации [3].

Серьезную проработку концепция «Право на город» получила в книге французского социолога и философа Анри Лефевра «Le droit à la ville», опубликованной в 1968 году на французском и переведенной на английский лишь в 1991 году. Актуальность постановки темы «Права на город» в конце 1960-х годов, связывается с событиями, которые в то время лихорадили Европу (что во многом созвучно событиям, происходящим в настоящее время). Будучи неомарксистом, Анри Лефевр поставил вопрос о возможности осуществления гражданских и других прав индивида не только в масштабе государства, но и в масштабе города. Кроме прав на жилье, работу и образование Лефевр рассматривал право на город в более широком смысле, как право принадлежать городу, обитать в нем и его изменять. Рассматривая «Право на город», Лефевр фиксировал

право людей на совместное сосуществование, городскую жизнь, право на претворение в жизнь в городском пространстве идей о мирном сожительстве [4]. Центральным пунктом в новой формулировке «Права на город» по Лефевру - является именно осознание права на изменение сложившегося порядка вещей для общего улучшения. Этот постулат, кстати, созвучен и одной из основных целей, выраженных в преамбуле Всеобщей декларации прав человека 1948 года - содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе [5].

Множество вопросов, которые в этой связи задаются, в конечном счете, сводятся к тому, как разнообразные меньшинства — этнические, религиозные, национальные, а также социально уязвимые группы лиц — пожилые люди, инвалиды бездомные и пр. — представлены в городской среде, видимы или невидимы в ней, как соблюдаются их права, удовлетворяются потребности и защищаются легитимные интересы.

Идея А. Лефевра оказывается и в наши дни теоретически значима и практически востребована. Через право на город можно объяснить определенные закономерности в жизни и функционировании урбанистического общества, анализируя городскую динамику в ряду таких параметров, как плотность населения, род занятий, мировоззрение и т.д. Концепция Лефевра получила свое развитие и как научная доктрина, и как нормативный аппарат урбанистики. Сегодня, спустя почти полвека, можно с уверенностью констатировать, что Лефевру удалось создать новое перспективное направление на стыке урбанистики, философии, социологии и права и за пятьдесят лет своего развития концепция права на город не только утвердилась в умах ученых, но и имеет практические достижения. Право на город должно обеспечить жителям возможность влиять на формирование и использование общественного городского пространства и пользования теми благами, которые предоставляет город. Концепция Лефевра была с энтузиазмом встречена и подхвачена философами, социологами и социальными географами [6].

Влияние концепции на развитие градостроительных норм и стандартов

Повышенное внимание к теме «Права на город» послужило мощным толчком к появлению новых идей и концепций по улучшению жизни и городских условий. Помимо государственного законодательства, сегодня уже существует ряд рекомендательных документов и деклараций. Например, в 1992 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, была принята Европейская Хартия Городов [7]. Ее основой являются городские органы власти, и преобладающее внимание в ней уделяется конкретным обязанностям этого уровня власти в сфере городского развития. В соответствии с общей направленностью работы Совета Европы по защите основных свобод и прав человека, большое внимание в ней уделяется качественным аспектам городского развития и качеству жизни. В ней определяется свод руководящих принципов, легко применимых во всех странах Европы, в которых проблемы городов очень сходны по характеру, если не по масштабу.

Ключевым положением Хартии является идея сотрудничества и солидарности между местными органами власти внутри государств-членов Совета Европы с целью обеспечения лучшего качества городской жизни; между национальными и местными органами власти в обеспечении, на основе политических и финансовых обязательств, передачи полномочий на принятие решений от центра городам и их сообществам; между местными органами власти и их общинами с целью лучшего взаимодействия в процессе принятия решений; между городами всей Европы. Хартия руководствуется мнением, что граждане имеют основные права в городах: на защиту от насилия, от загрязнения, от тяжелой городской среды, на осуществление демократического контроля над своим районом проживания, на достойное жилище, здравоохранение, культурный досуг и свободу передвижения [7]. Кроме того, в Хартии настойчиво говорится, что эти права принадлежат всем городским жителям независимо от пола, возраста, происхождения, расы, религии, социально-экономического и политического положения, физических возможностей и т.д. Тем самым Хартия утверждает, что одной из обязанностей местных

властей является защита этих прав посредством выработки соответствующей стратегии [7].

На этом этапе развития были приняты и другие основополагающие документы, посвященные городам. Некоторые из них были разработаны Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы [8]. Другие подготовлены Комитетом Министров Совета Европы [9], Европейским Союзом [10], Организацией Объединенных Наций [11] или союзами городов, общественными организациями, ассоциациями местных властей.

Успешная разработка Европейской Хартии дала толчок для начала работы в 1998 году над Всемирной хартией городов [12]. Был разработан ряд концепций по улучшению жизни и городских условий. ООН-Хабитат (Программа ООН по населенным пунктам) подняла тему «Inclusive city» [13] - «инклюзивного города». Она обращает внимание на то, что город принадлежит всем его жителям и его благами должны пользоваться все без исключения. Основой инклюзивного города являются такие составляющие, как соблюдение прав человека, эффективное управление городским хозяйством и справедливый рост. Город включает в себя сотрудничество между национальным правительством, городскими органами управления, частным сектором и гражданским обществом. Это место, где каждый, независимо от их экономических средств, пола, расы, национальности или религии, имеет возможность в полной мере участвовать в социальной, экономической, политической жизни и полностью пользоваться всеми основными услугами, которые предлагает город.

Тематика «инклюзивного города» обретает новые значения с ростом скорости миграции из сельской местности в городские районы. Тенденция будет продолжаться, и понятно, что существует необходимость строить города, где всем слоям населения может быть обеспечена возможность реализации их прав и удовлетворения их потребностей. Определенное представление о том, какими должны быть эти города, могут дать различные рейтинги¹, но автор не берется здесь оценивать их верность или репрезентативность. Идея «инклюзивного города» получила свое развитие в проекте «Inclusive Cities Project». Это объединение организаций, которые занимаются адаптацией неформально работающих беднейших слоев населения в условия современной городской жизни. Проект направлен на укрепление позиций организаций в вопросах территориального планирования и городской политики. Чтобы добиться отсутствия «исключенности» таких слоев населения и обеспечить им доступ к безопасной и достойной среде обитания, их представители должны принимать участие и иметь право голоса в процессе принятия градостроительных решений.

Вышеперечисленные примеры показывают, что со временем концепция «Права на город» претерпела некоторые содержательно-смысловые изменения, связанные, главным образом, с углублением и усложнением понимания права на город, расширением его объема и содержания. Из темы философских размышлений оно обретает правовые принципы и находит свое дальнейшее развитие в виде планировочных норм и стандартов по всему миру. Оно имеет основные элементы, характерные для прав человека – предусмотрены и обязанности властей, и ответственность человека. В то же время (т.к. право на город еще не везде дошло до стадии юридически обязывающей нормы или свода норм), пока не предусмотрены санкции за его нарушение, да и в целом его «нарушаемость» и, тем более, подсудность, стоит под вопросом.

Проблемные перспективы

Обеспечение «Права на город» подразумевает совершенствование механизмов градостроительного развития, которые дают реальные результаты, содействующие активному развитию города, способного обеспечить равный доступ всем социальным

¹ Например, Monocle's Quality of Life Survey (<http://www.monocle.com>) или рейтинг, который ежегодно публикует консалтинговая компания Mercer (<http://www.mercer.com>).

группам к основным видам услуг в местах, где они проживают, жить в условиях, свободных от угрозы заболеваний, обеспечение минимального уровня защиты и безопасности.

В градостроительном кодексе закреплены процедуры публичных слушаний при принятии градостроительных решений. Эти формы не способствуют активному включению участников градостроительной деятельности в процесс городского развития, включая и процедуры обсуждения и принятия решений. Если не найти цивилизованных форм для реализации «права на город», то противостояние лиц с разными интересами может приводить к конфликтным ситуациям [14]. С этой целью рассмотрим несколько примеров преобразований и предотвращения изменений городской среды Москвы благодаря социальной мобилизации граждан. 12-я глава Градостроительного кодекса Москвы [15] посвящена взаимодействию, при осуществлении градостроительной деятельности, органов исполнительной власти с жителями города и их объединениями.

В кодексе прописано, что жители должны быть информированы о проводимых градостроительных преобразованиях, и по вопросам градостроительной деятельности должны проводиться публичные слушания. Благодаря массовым протестам жителей района Хамовники в 2012 году, столичные власти отказались от расширения Комсомольского проспекта за счет вырубки деревьев около 46-ти домов. Как сказано в заключение комиссии по вопросам градостроительства и застройки при правительстве Москвы в ЦАО, опубликованном на сайте префектуры, утверждение проекта расширения проспекта решено «считать нецелесообразным» «в связи с многочисленными возражениями участников публичных слушаний».

Другой яркий пример взаимодействия властей и гражданского общества – закрытие цементного завода в районе Печатники. Конфликт проявился еще в мае 2011 года, когда инициативная группа жителей Печатников передала руководителю департамента природопользования и охраны окружающей среды Москвы обращение, в котором жители близлежащих домов жаловались на сильную загрязненность воздуха. Были проведены замеры атмосферного воздуха возле цементного элеватора, а также в непосредственной близости от жилых домов. 3 октября 2011 года Люблинский районный суд по материалам департамента и Росприроднадзора по ЦФО приостановил своим решением деятельность двух цехов цементного элеватора «Южный порт» на 40 суток. А 12 января 2012 года по иску Люблинской межрайонной прокуратуры Москвы деятельность предприятия была остановлена. Мосгорсуд оставил это решение в силе [16].

В данный момент продолжается конфликт между жителями района Митино и застройщиком ООО «Митино спорт сити» из-за строительства на территории Митинского парка физкультурно-оздоровительного комплекса. Парк является излюбленным местом отдыха, а также памятником археологии: в нем расположены славянские курганы XI-XIII веков. Горожане возмущены, что возможное строительство «нарушает целый ряд прав, в том числе право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) и право на публичные слушания по проектам землепользования (ст. 68 Градостроительного кодекса Москвы).

Заключение

Практика показывает, что концепция «Права на город» вполне может применяться в целях различных масштабов - от установления ограничений парковок на тротуарах до принятия стратегических решений в перспективном планировании на десятилетия вперед.

«Если «Право на город» — это лозунг и требование, то этот лозунг может быть услышан, а требование может обрести определенную силу только в том случае, если существует пространство, в котором этот лозунг и требование можно увидеть. В публичном пространстве — на перекрестках и в парках, на улицах во время волнений и

демонстраций — политические организации могут представлять себя более широкой публике и благодаря этому представительству их лозунги и их требования обретают определенную силу. Притязая на пространство публично, создавая публичные пространства, социальные группы сами становятся публичными» [17]. Это высказывание Д. Харви наглядно иллюстрирует концепцию «Право на город» в одном из ее практических применений — возможность использования городского пространства для свободного выражения политических взглядов.

Конкретным примером ее реализации служит Гайд-Парк в Лондоне. Аналоги Гайд-Парка существуют во многих странах мира. Например, в Сингапуре такое место называется «Уголок ораторов». Демонстрантам разрешается там не только беседовать друг с другом, но и проводить демонстрации без согласия властей. Место в одном из городских парков было выбрано из-за проходивших здесь в 60-х и 70-х годах прошлого века крупных акций протеста. Протестовать может любой желающий, достаточно зарегистрироваться на сайте администрации парка. По примеру Сингапура в столице Камбоджи Пномпене в 2008 году открылся «Парк Свободы». Подобные места для любых митингов и политических выступлений, играют роль клапана, «выпускающего пар».

Решение московского правительства о сносе ларьков и запрете стихийных базаров разрядило напряжение между коренными жителями Москвы и мигрантами, снизило конфликтные ситуации в ряде густонаселенных районов города, позволив оптимизировать и сделать удобными пешеходные маршруты.

Создание в олимпийском Сочи безбарьерной среды [18] во всем городе – пример реализации «Права на город» меньшинства с ограниченными возможностями и т.д. Недавнее создание московским правительством портала «Активный гражданин» позволяет инициативным гражданам участвовать в принятии некоторых градостроительных решений.

Таким образом, дальнейшая разработка и развитие уже существующих и создание новых градостроительных и планировочных механизмов реализации «Права на город» и четкое его соблюдение позволит предотвращать социальные конфликты, снимать напряженность и способствовать созданию органичной среды обитания для жителей современных крупных городов. «Право на город» помогает грамотно выстраивать пространственную среду и формирует культуру ее организации. Несоблюдение же этого права, напротив, является конфликтогенным фактором.

Литература

1. Перов Е.В. Теория и анализ социальной конфликтогенности общества // NB: Национальная безопасность. - № 05, - 2013 [Сетевой ресурс]. - URL: http://e-notabene.ru/nb/article_2308.htm
2. Моисеев Ю.М. Градостроительное планирование перед лицом новых вызовов // Международный электронный научно-образовательный журнал "AMIT" [Сетевой ресурс]. - URL: http://marhi.ru/AMIT/2012/4kvart12/moiseev/abstract.php?phrase_id=1614270
3. Моисеев Ю.М. Предпосылки реконфигурации системы градостроительного планирования // Международный электронный научно-образовательный журнал "AMIT" [Сетевой ресурс]. - URL: <http://marhi.ru/AMIT/2013/2kvart13/moisseev/abstract.php>

4. Nunley I. Le droit a la ville: Addressing Spatial Injustice and Hostile Geographies through the Application of Lefebvrian Philosophy in Contextually Capitalist Urban Planning Models. - 2010. - 10 p.
5. Всеобщая декларация прав человека 1948 г., п. 5 преамбулы [Сетевой ресурс]. - URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
6. Harvey, David. The Right to the City. New Left Review 53 (2008). Print. Margit Mayer. The Right to the City in Urban Social Movements' in Cities for People Not for Profit: Critical Urban Theory & the Right to the City, edited by Neil Brenner, Peter Marcuse & Margit Mayer, Routledge, New York, 2012. Purcell. M. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant.
7. ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ ГОРОДОВ (принята Постоянной Конференцией Местных и Региональных Органов власти Европы и Совета Европы 30.03.92).
8. Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992 год).
9. Рекомендация (2001 год) 19 об участии граждан в общественной жизни на местном уровне.
10. Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов (2007 год).
11. Резолюция S-25/2 – Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии (2001), ООН.
12. Европейская хартия городов II Манифест новой урбанистики. Принята Конгрессом в ходе его 15-ой Пленарной сессии 29 мая 2008 году в Страсбурге.
13. [Сетевой ресурс]. - URL: http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/docs_pubs.asp#Inclusive_Cities
14. Фрейдин Е.О. Градостроительная деятельность в конфликтном обществе: трансформация традиционной модели // сборник НГАХА. Ноябрь, 2009.
15. Градостроительный кодекс города Москвы; Закон города Москвы N 28 от 25 июня 2008 года.
16. [Сетевой ресурс]. - URL: <http://www.rg.ru/2012/05/17/elevator-site.html>
17. Харви Д. Право на город (пер. А. Смирнова) // Логос. - № 3 (66). – 2008. - 85 с.
18. Крундышев Б.Л. Основные направления в формировании жилого района, доступного маломобильным группам населения // Международный электронный научно-образовательный журнал "AMIT" [Сетевой ресурс]. - URL: <http://marhi.ru/AMIT/2014/4kvart14/krundisheva/abstract.php>

References

1. Perov E. *Teoriya i analiz sozialnoy konfliktogennosti obshchestva* [Theory and analysis of social conflict-prone society. National security]. Available at: http://e-notabene.ru/nb/article_2308.html

2. Moisseev I. *Gradostroitelnoje planirovanie pered litsom novykh visovov* [Urban planning in a face of new challenges]. Available at:
<http://www.marhi.ru/eng/AMIT/2012/4kvart12/moisseev/abstract.php>
3. Moisseev I. *Predpossilky reconfiguratsii sistemy gradostroitel'nogo planirovaniya* [Prerequisites for reconfiguration of urban planning system]. Available at:
<http://www.marhi.ru/eng/AMIT/2013/2kvart13/moisseev/abstract.php>
4. Nunley I. *Le droit a la ville: Addressing Spatial Injustice and Hostile Geographies through the Application of Lefebvrian Philosophy in Contextually Capitalist Urban Planning Models*. 2010, 10 p.
5. The Universal Declaration of Human Rights, 1948, p. 5, preamble. Available at:
http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
6. Harvey, David. "The Right to the City." *New Left Review* 53 (2008). Print.
Margit Mayer, 'The Right to the City in Urban Social Movements' in *Cities for People Not for Profit: Critical Urban Theory & the Right to the City*, edited by Neil Brenner, Peter Marcuse & Margit Mayer, Routledge, New York, 2012.
Purcell. M. *Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant*.
7. European Urban Charter (adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe and the Council of Europe 30.03.92).
8. European Convention about the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992).
9. Recommendation (2001) 19 about the participation of citizens in public life at local level.
10. Leipzig Charter on Sustainable Development of European cities (2007).
11. Resolution S-25/2 - Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium (2001), UN.
12. European Urban Charter II Manifesto for a new urbanity. Adopted by the Congress at its 15th plenary session on 29 May 2008 in Strasbourg.
13. Available at: [http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/docs_pubs.asp#Inclusive Cities](http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/docs_pubs.asp#Inclusive_Cities)
14. Freidin E. *Gradostroitel'naya deyatel'nost' v konfliktnom obshchestve: transformaziya tradizionnoi modeli* [City planning in conflict societies: the transformation of the traditional model]. NGAHA, 2009.
15. Urban Development Code of the City of Moscow; Moscow City Law N 28 of June 25, 2008
16. Available at: <http://www.rg.ru/2012/05/17/elevator-site.html>
17. Harvey D. Right to the City. (translation .A.Smirnova). *Logos* (66) 3, 2008, 85 p.
18. Krundyshev *Osnovnye napravleniya v formirovanii zhilogo raiona, dostupnogo malomobilnym gruppam naseleniya* [Main areas in formation residentials district, affordable for low mobile population groups]. Available at:
<http://www.marhi.ru/eng/AMIT/2014/4kvart14/krundisheva/abstract.php>

ДАнные ОБ АВТОРЕ**Елена Олеговна Гольяева**

Аспирант кафедры Градостроительства, Московский архитектурный институт,
(государственная академия), Москва, Россия

e-mail: goltyash@gmail.com

DATA ABOUT THE AUTHOR**Elena Goltyaeva**

Postgraduate, Urban planning department, Moscow Institute of Architecture (State Academy),
Moscow, Russia

e-mail: goltyash@gmail.com