**Осуществление Москвой столичных функций**

В.Я.Беккер, В.В.Карелина, Л.Я.Ткаченко, Г.С.Юсин

«Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом» (из Конституции РФ).

Что подразумевается под статусом столицы? Как определяются, устанавливаются и материализуются столичные функции? Чем измеряется или оценивается степень их выполнения? Как методами градостроительного планирования городские власти и разработчики Генплана могут способствовать осуществлению Москвой столичных функций? Вопросы, связанные со «столичностью» города, в течение многих лет являются предметом дискуссий ученых, практиков, чиновников и законодателей. Разработчики нового Генплана должны были не просто ответить на них в соответствии с федеральным Законом «О статусе столицы Российской Федерации», но и согласовать Генплан с Правительством России в части осуществления Москвой столичных функций. Законодательное разграничение полномочий особенно важно сейчас, когда бюджеты Федерации и ее субъектов разделились.

Москва как столица является местом нахождения федеральных органов государственной власти, представительств республик в составе Российской Федерации, автономных округов, краев, областей, а также дипломатических представительств иностранных государств.

Федеральные и московские органы власти своими законами, договором о разграничении полномочий и Уставом города Москвы установили полномочия и обязанности, в соответствии с которыми органы власти города: представляют федеральным органам власти и представительствам земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилищный фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги; обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий; участвуют в содержании и развитии систем связей, федеральных транспортных систем на территории города.

В свою очередь, федеральные органы власти компенсируют Москве ее расходы на выполнение столичных функций из федерального бюджета (за счет «субвенций») и путем платежей в оплату услуг на договорной основе. В состав субвенций включаются также потери бюджета Москвы вследствие федеральных решений о предоставлении льгот пользователям имущества и потребителям услуг (бесплатный проезд, льготная оплата жилья и прочее).После распада Советского Союза федеральные органы власти стали правопреемниками подавляющего числа зданий и сооружений, принадлежавших ранее союзным ведомствам, а также унаследовали объекты жилого, рекреационного, культурно-бытового и транспортного назначения. Однако вся забота о содержании, поддержании в рабочем состоянии и развитии всех обеспечивающих систем жизнедеятельности (инженерной, транспортной и социальной инфраструктур) легла на плечи городских органов власти.

Несмотря на трудности переходного периода, город продолжал строить новые объекты и реконструировать существующие, находить резервы не только для поддержания, но и развития объектов и комплексов, привлекающих в Москву новых туристов и специалистов. За последнее десятилетие Москва преобразилась. Возрос экономический потенциал города, качественно изменился жилой фонд, потребительский рынок, новый импульс получила индустрия сервиса. Вместе с тем появились новые проблемы (прежде всего — транспортные, безопасности и другие).Общегосударственные трудности привели к невыполнению федеральными органами своих обязательств по субвенциям, которые уже несколько лет не поступают в городской бюджет. Тем не менее законодательные акты и требования, послужившие основной нормативной базой для разработки Генерального плана, полностью приняты.

Общая методология разработки «столичной» функции Москвы в Генплане имеет три основных составляющих: оценку современного состояния вопросов «столичности», анализ и формулировку выявившихся проблем, проектные предложения (включающие долговременные основные направления и программу первоочередных мероприятий).При этом вопросы «столичности» рассматривались в контексте со всей совокупностью проблем современной Москвы, являющейся не только «столицей» в прямом смысле этого понятия, но и крупнейшим в России городом федерального значения, центром мирового мегаполиса с многомиллионным населением, многоотраслевым и многоукладным экономическим хозяйством.

Осуществление Москвой столичных функций возможно только при обеспечении городом целого ряда условий общегородского (а иногда и регионального) масштаба:— устойчивость общегородского развития, экологическая безопасность, охрана окружающей природной среды, учет требований гражданской обороны и предотвращения чрезвычайных ситуаций;— сохранение природного, ландшафтного, исторического своеобразия Москвы и ее пригородов;— развитие центральной исторической части Москвы как национального общественно-культурного центра, символа российской государственности, а также системы городских общественных центров и зон, международных, культурных, рекреационных и спортивных комплексов как инфраструктуры национального и международного туризма;— комплексное развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур города, обеспечивающих устойчивое функционирование всех систем обслуживания москвичей и гостей столицы, и ряд других требований.

Важнейшим условием Генплана являлось требование развития города в существующих границах, поиска эффективных путей реорганизации застроенных территорий при приоритете решения экологических задач.

Развивая в Москве столичные функции, нельзя не учитывать историю города. Москва — древнейшая столица России, а Кремль — издавна центр и символ власти на Руси. Здесь жили цари, заседала Боярская дума, собирался Государев двор (собрание дворянства), отсюда рассылались по всей Руси Указы и указания. Здесь жили митрополиты московские. Все это определяло облик города. Обширное каменное строительство началось в конце XV — середине XVI века, когда, по оценкам современников, наша столица превосходила размерами Лондон, была вдвое больше Флоренции и Праги. Государи и их окружение строились в Кремле. Вокруг Кремля, вначале в Китай-городе, а потом и дальше сооружались палаты бояр и зарубежных купцов. В Москве и окрестностях возводились церкви и монастыри, многие из которых выглядели самостоятельными городами.

Войны, набеги и пожары предопределили развитие радиально-кольцевой структуры Москвы — вокруг Кремля волнами расходились крепостные укрепления с многочисленными заставами, а в секторах между дорогами строили дома служивые, холопы и ремесленники. Затем появились заводы, мельницы, школы и училища, суды и казармы. Дворцы богатых горожан разрастались.

В 1712 году по велению Петра I царский двор переехал в Петербург, и Кремль уступил свой символ Зимнему дворцу. Но Москва продолжила бурное развитие — уже как центр торговли, сохраняя патриархальный и усадебный быт, став излюбленным городом дворянства. Появились частные театры, книгоиздания, научные и учебные общества, соответственно обустраивались разнообразные зрелищные мероприятия.

После войны 1812 года и пожара Москва отстраивалась уже по-другому. Дворянство вытеснялось купечеством, расплодились трактиры и гостиницы, доходные дома. После реформы 1861 года на московские заводы и фабрики хлынул поток деревенских жителей. Пролетарии заселили пригороды.

После Октября 1917 года Кремль и Москва стали символом Советской России — сюда переехало правительство страны. В особняках и квартирах состоятельных людей расселились рабочие и жители чердаков и подвалов. 75% москвичей оказались в «коммуналках».

Новые органы власти, помимо Кремля, разместились в бывших особняках, общественных зданиях, гостиницах, доходных и торговых домах сначала на Старой площади и Ильинке, а затем и далее — во вновь приспособленных или заново отстроенных зданиях.В Москве и Подмосковье появились правительственные резиденции — сначала Горки, где жил В.И.Ленин, затем другие «ближние» и «дальние» дачи Правительства; сейчас уже существуют «Горки 8, 10, 11», а вопросы содействия области Москве в выполнении столичных функций решаются в составе общих градостроительных проблем Московской области.

Под влиянием различных политических и хозяйственных решений в Москве постоянно происходила реорганизация и расселение министерств, ведомств и представительств. Многие организации оказались размещенными в застроенной городской среде, соседствуя то с жилыми домами, то с предприятиями различных отраслей, то с природно-рекреационными комплексами. Сложившееся «точечное» размещение федеральных органов управления в последние годы вызвало немало «революционных» предложений и требований к Москве по поводу выполнения ею столичных функций. Предлагалось даже введение здесь особого градостроительного зонирования территории с выделением в городе «столичных зон» с установленными границами и расчисткой вокруг них «буферных» зон.

Разработчики Генплана, не отвергая идей и принципов разделения собственности, в том числе и на земельные участки, считают, что в городе федерального значения должна быть принята Концепция единства градостроительной политики на всей территории, без искусственно выделенных «федеральных зон». В Москве должны быть и единые органы, реализующие градостроительную политику, которым все остальные собственники и пользователи земель должны делегировать свои полномочия в управлении ими на условиях, установленных действующим законодательством.

В настоящее время общая численность работающих в органах государственного управления (включая местное самоуправление) в Москве — около 2% от общей численности занятых в столице, свыше 60% всего аппарата органов управления федерального уровня работают на территории Центрального административного округа. Здесь располагаются высшие органы государственной власти: резиденция и аппарат Президента РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная дума), Правительство, суды, а также большинство федеральных органов исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, комиссии, службы, агентства, надзоры и иные федеральные органы).В состав Российской Федерации входит 89 субъектов, 79 из них имеют свои постоянные представительства в Москве, размещаясь либо в собственных зданиях и помещениях, либо арендуемых у города. Около 15% региональных представительств имеют недвижимость в столице на правах собственности. На ближайшие пять лет даны предложения по строительству и реконструкции объектов представительств субъектов Российской Федерации по 14 адресам.

Территория дипломатических представительств всех стран мира, с которыми установлены дипломатические отношения, занятая служебным и неслужебным фондом, составляет более 200 га, большей частью — в историческом центре города и на других престижных территориях (в районе Мосфильмовской улицы, Рублевского шоссе). В соответствии с Генеральным планом под строительство объектов для инопредставительств в Москве резервируются еще 42 га территории, а также предполагается к застройке по обращениям инопредставительств 38 га. Первоочередные объекты представительств иностранных государств расположатся по 17 адресам в Центральном, Западном и Юго-Западном округах. Всего по Генеральному плану предусмотрена возможность строительства свыше 20 млн. м2 офисных и административных зданий, что должно удовлетворить любые потребности федеральных ведомств.

Москва является крупнейшим городом страны с постоянным населением 8,6 млн. человек (дневное население — около 12 млн. человек), главным деловым, финансовым, научным, промышленным и культурным центром России. На предприятиях, в учреждениях и организациях государственного сектора экономики федерального уровня, расположенных на территории города, занято 24% общей численности работающих в Москве. Генеральный план содержит предложения по дальнейшему развитию и размещению предприятий и организаций федерального уровня (объектов промышленности, транспорта, строительства, связи, научных организаций, высших учебных заведений и других), учитывая, что одной из важнейших задач московской промышленности и науки является сохранение общероссийского и мирового лидерства по широкому кругу направлений научно-технического прогресса. Для объектов основных отраслей экономики сохраняется 4490 га территории (из них 2000 га — для организаций науки и научного обслуживания, 1540 га — для высших учебных заведений, 950 га — для предприятий промышленности). Потенциальным резервом остаются 264 га, отведенные ранее для строительства 5,4 млн. м2 производственных объектов федерального значения (объем не начатого и не завершенного строительства на этих объектах составляет 3,8 млн. м2 — 72%).Для строительства жилых и инфраструктурных объектов федерального уровня предусматривается повысить эффективность ранее выделенных земель (на землях Министерства обороны Российской Федерации, например, высвобождено 300 га территории для обеспечения интересов самого Министерства жильем и другими объектами).Генплан предусматривает возможность увеличения к 2020 году численности работающих на объектах федерального значения на 6,7% при приоритетном развитии науки, культуры, высшего образования, экологически чистого и наукоемкого производства в соответствии с федеральными целевыми программами. Их реализация способствует социально-экономическому развитию Москвы как столицы и как крупнейшего города. Однако этого недостаточно для обеспечения комплексного развития Москвы и региона. Генплан представил предложения по разработке следующих целевых федеральных программ: развитие федеральных автодорог общего пользования, Московского железнодорожного и авиационного узлов, развитие и реконструкция топливно-энергетического комплекса, объектов высшего образования, науки, культуры, памятников истории, особо охраняемых природных территорий федерального значения и прочее.

В первоочередные мероприятия на период до 2005 года по строительству, реконструкции и реставрации объектов федерального значения включены работы на объектах культуры (реконструкция зданий Российской государственной библиотеки, Центрального выставочного зала «Манеж», Государственного Большого театра, Московского планетария), высших учебных заведений (реконструкция зданий МГУ имени Ломоносова на Моховой и Российского государственного гуманитарного университета), объектах физкультуры и спорта (строительство спортивного комплекса «Гран При России» с автодромом по стандарту гонок «Формула-1» и гольф-клубом, центра Ирины Родниной, реконструкция Большой спортивной арены, строительство аквапарков, бассейнов, спортивных комплексов). Среди первоочередных и предложения по развитию Московского транспортного узла (строительство метро, реконструкция Северного речного вокзала, аэропортов Внуково и Шереметьево, развитие федеральной дорожной сети за счет нового строительства 58 км магистралей и реконструкции 37 км существующей сети).Для обеспечения экологической безопасности предлагается осуществить санацию территорий выводимых предприятий и спецтерриторий федеральных министерств, развивать системы мониторинга источников питьевого водоснабжения Москвы и Московской области, строительство комплексов по утилизации и обезвреживанию отходов в Московском регионе.