



LES ATELIERS D'ETE

Отчет о летней школе ВШУ и ассоциации D'EST

Выражаем благодарность за помощь в организации школы, проведении лекций, семинаров и экскурсий:

Вере Леоновой (Высшая школа урбанистики НИУ ВШЭ)

Стефану Мок (Мэрия Парижа)

Марьон Валлер (Мэрия Парижа)

Николь Бисмут Ле Кор (Мэрия 3-го округа Парижа)

Готье Карон-Тибо (Мэрия 3-го округа Парижа)

Вансену де Ватеру (Мэрия 18-го округа Парижа)

Марку Ратсимбе (Мэрия Клиши-су-Буа)

Жан-Ив Леконтю (Сенат Франции)

Соне Гельтон (Парижская школа урбанистики)

Кристиан Бланко (APUR)

Каису Марзуки и Анн Бошен (CGET)

Людовику Саж (Дом ассоциаций 4-го округа Парижа)

Фатихе Амруш (ANAH)

Вильфриду Желер (ANRU)

Анн Эсамбер (3e Café)

Жан-Филипп Даниелю (Управление центральным кварталом Парижа)

Бенедикт Маделан (Pas Sans Nous)

Полин Абади (Le 6b)

гидам ассоциации Alternative Urbaine

Шанталь Марион (Метрополия Монпелье)

Элен Руссель (Метрополия Монпелье)

Николя Рубье (Метрополия Монпелье)

Даниэлю Андершу (Мэрия Монпелье)

Паскалю Риб (Мэрия Монпелье)

Александрю Брюну (Школа урбанистики университета Монпелье)

1.1. Государственная и муниципальная политика реновации кварталов, жилищная политика

Города в процессе своего развития непременно сталкиваются с необходимостью обновления – реновации. Само слово «реновация» сегодня мы слышим отовсюду – в широком публичном поле оно ассоциируется в первую очередь с программой сноса пятиэтажек в Москве, анонсированной весной 2017 года, поднявшей волну споров и негодований. Мировой опыт реновации включает разнообразные практики и механизмы, направленные на решение широкого круга проблем – конкретных вызовов, практически уникальных в каждом отдельно взятом городе, обусловленных существующим контекстом. Более того, различные территории в городе – исторический центр, промышленные зоны, районы массовой жилой застройки, пригороды – сталкиваются с разными вызовами и, соответственно, требуют индивидуальных подходов в процессе их преобразования. Процесс реновации – это не только снос и реконструкция зданий, это, в первую очередь, инструмент преобразования городской среды, оказывающий влияние на социально-демографическую и экономическую ситуацию. Переосмысление использования территорий – неизбежный этап в развитии любого крупного современного города. Сложившаяся городская среда так или иначе является отражением предшествующих социально-экономических реалий, проекцией градостроительной и жилищной политики. Принимаемые политические решения, экономический уклад формируют город.

В рамках школы мы узнали, как подходят к процессу реновации во Франции, познакомились с деятельностью институций, вовлеченных в процессы обновления городов. Действительно, во Франции реновация – это отдельное масштабное направление градостроительной политики. Можно выделить два основных фокуса внимания: ревитализация *исторических кварталов*, распространенная повсеместно в мировой практике; и обновление *районов массовой жилой застройки* – предмет особого интереса французских властей – то, что делает французский опыт столь уникальным и непохожим на распространенные в других странах практики. Процесс обновления здесь рассматривается не столько как предотвращение физического износа зданий, сколько как способ борьбы с теми социальными последствиями, которые продуцируются сложившейся городской средой. Он интегрирован в сложную многоуровневую систему федерального и городского управления, встроен в логики территориального планирования – пространственные преобразования учитывают локальные стратегические городские планы.

В общем виде стратегия и механизмы реализации процесса реновации закреплены в национальных программах, инициируемых на государственном уровне, которые впоследствии уточняются и воплощаются на местном уровне через сотрудничество соответствующих национальных агентств, муниципалитетов и других заинтересованных сторон. К их числу относятся и жите-

ли затрагиваемых реновацией кварталов, частично вовлеченные в принятие решений в рамках демократии участия. Действие национальных программ охватывает всю территорию Франции, включая заморские территории, правовая база этого процесса регулярно обновляется и актуализируется еще с середины 90-х годов. Здесь разумно задаться вопросом – почему эти проекты так важны и какую цель они преследуют? Потому, прежде чем рассматривать существующие механизмы, стоит обратить внимание на предпосылки и сложившийся контекст – понять, чем обусловлены конкретные подходы и решения.

Реализуемые сейчас и планируемые к исполнению проекты так или иначе связаны с одной из основополагающих категорий французской политической повестки – *категорией равенства*. В условиях конкурентной экономики, коммуны становятся относительно самостоятельными политическими акторами. Однако не все территории способны на равных участвовать в борьбе за ресурсы в силу тех или иных социально-экономических особенностей, формированию и актуализации которых во многом способствовали политические решения предыдущих периодов. В общем и целом, это состояние современные политики и градостроители называют *неравенством территорий*.

Предпосылки неравенства территорий

Проблематика неравенства территорий и *politique de la ville* корнями уходит в поствоенный период массового жилищного строительства – эпоху «больших ансамблей», возникшей на почве развития территорий приоритетной урбанизации.

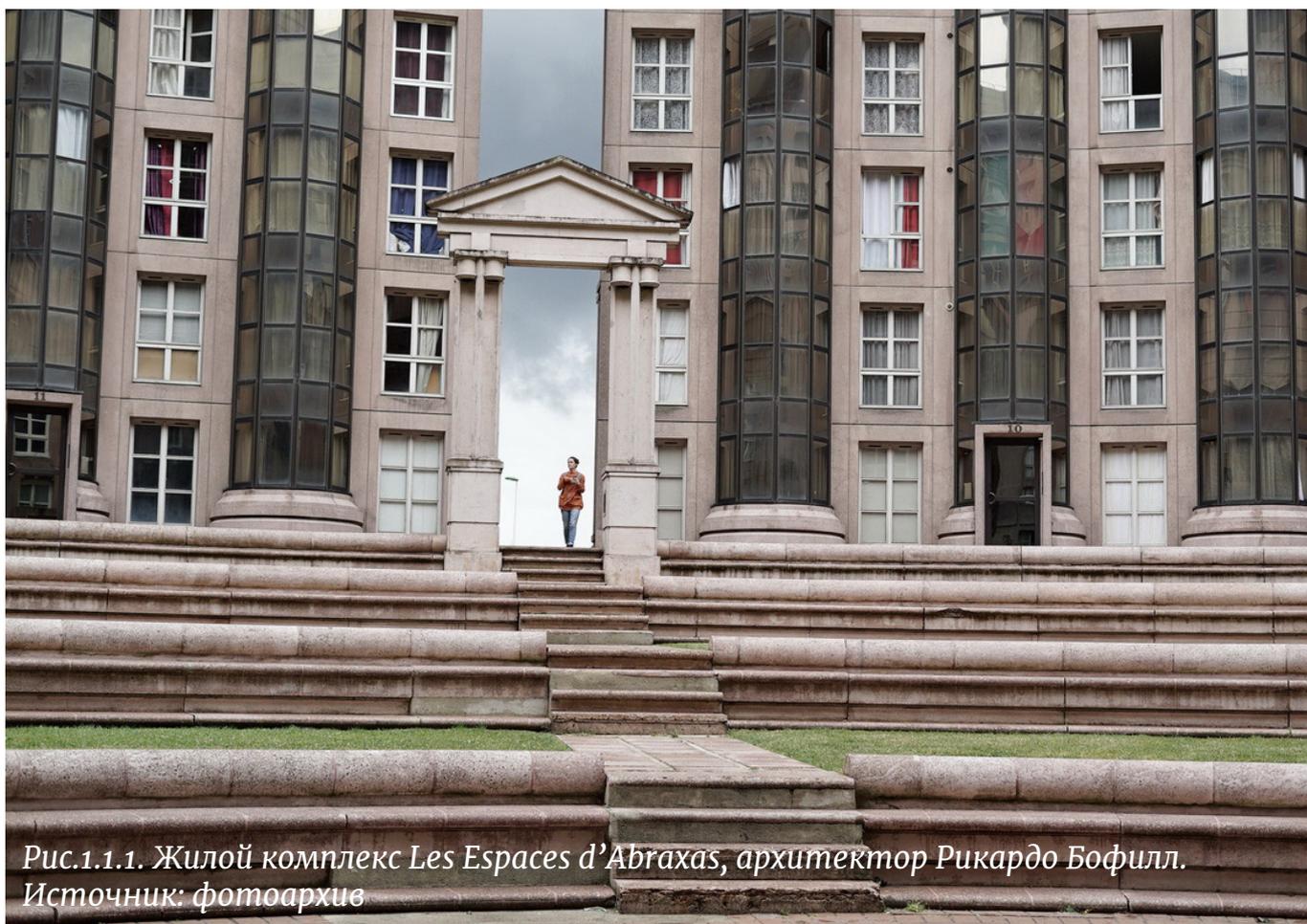
В 1950–60 гг. Франция переживает индустриальный бум, и всё больше людей переезжают из сельской местности в города, в частности, в Париж и его окрестности, в поисках рабочих мест на промышленных предприятиях. С теми же целями на материковую часть Франции прибывают жители заморских территорий и бывших французских колоний. Вслед за увеличением численности населения растёт и потребность в доступном (*affordable and available*) жилье, поскольку существующего к тому моменту жилищного фонда было недостаточно для обеспечения нового рабочего класса, которому к тому же требуются и объекты социальной инфраструктуры. Для того, чтобы адекватно ответить на вызов времени, правительство Пятой республики приводит в действие амбициозный план – для решения жилищного вопроса на территории Франции были установлены зоны приоритетной урбанизации (*ZUP – zone à urbaniser en priorité*), на которых в течение 10 лет планировалось возвести 3 миллиона единиц жилья. Зонами приоритетной урбанизации определялись границы жилищного стро-

ительства, в которых устанавливались регламенты на объем, состав и плотность необходимого строительства. В большинстве своем для этих целей отводились земли в периферийных районах крупных городов на свободных от застройки территориях, где велось многоэтажное панельное строительство. **В среднем 47% жилых зданий на территории крупнейших городских агломераций Франции были возведены в период с 1949 по 1981 год.** Если подробнее рассмотреть регион Иль-де-Франс, то получается, что историческая застройка преобладает (55%) только в Париже в его административных границах. Пригороды, которые сегодня входят в Большой Париж, на 50% состоят из жилья, возведенного в этот период. Возводимое жилье было достаточно дешевым и доступным и предназначалось для нового поколения рабочего класса – в некотором смысле, новой элиты социалистического государства. Новое социальное жилье позволило многим семьям также значительно улучшить условия проживания. Многие из построенных жилищных комплексов по-настоящему уникальны, например, комплексы *Arènes de Picasso* Мануэля Нуньес-Яновского и *Les Espaces d'Abraham* Рикардо Бофилла в пригороде Парижа Марн-ла-Вале, регион Иль-де-Франс.

Бурное развитие промышленности и жилищного строительства продолжается до 70-х годов, когда в 1973 году Франция попадает под влияние нефтяного кризиса. По всей стране закрываются предприятия, а те из них, которые продолжали работать, начинают массово сокращать сотрудников, что приводит к падению уровня жизни и резкому росту безработицы. В особо тяжелом положении оказываются приехавшие из бывших колоний рабочие – алжирцы, тунисцы и т. д., которые вслед за собой перевозили свои семьи.

Под влиянием этих процессов районы «гранд ансамблей» постепенно начали превращаться из добротного жилья со всеми удобствами в ареалы концентрации малообеспеченного населения. Семьи, способные позволить себе переезд, начинают покидать неблагополучные районы в поисках лучших условий жизни и труда. Остаются в постепенно ветшающих домах самые неблагополучные и социально незащищенные слои населения: малообеспеченные семьи, безработные и недавно прибывшие мигранты. Помимо общего социального неблагополучия, на имидж этих кварталов начинает влиять и их внешний облик: без должного ухода здания начинают постепенно ветшать, а территории – деградировать.

Таким образом, неблагополучные районы начинают превращаться в трущобы и гетто, которые в тот период часто называют «красным поясом» – рабочие кварталы периферий крупных городов, заселенные членами коммунистической партии, стали точками концентрации не столько национальных меньшинств, сколько определенных социальных классов. Исследователи отмечают



*Рис.1.1.1. Жилой комплекс Les Espaces d'Abraham, архитектор Рикардо Бофилл.
Источник: фотоархив*



*Рис. 1.1.2. Жилой комплекс Agènes de Picasso, архитектор Мануэль Нуньес-Яновский.
Источник: фотоархив*

эту особенность французских гетто по сравнению с американскими, в том числе так называемым «черным поясом» вокруг крупных промышленных городов США, где концентрировались не классовые меньшинства, а национальные.

Однако постепенно ситуация менялась, и сейчас геттоизированные территории Франции представляют собой смесь из условных «красных» и «черных» поясов.

В совокупности эти процессы привели к тому, что одни территории развивались за счет инвестиций и наполнялись обеспеченными и работоспособными горожанами, тогда как другие находились в состоянии упадка, были покинуты инвесторами и предприятиями и населены горожанами, фактически выключенными из экономической жизни и живущими за счет социальных пособий. Эти события и стали основаниями для существующего на сегодняшний день неравенства территорий. **Помимо общей бедности и социальной незащищенности, неравенство территорий характеризуется слабой транспортной связностью и неразвитым рынком труда, на котором доступны, в основном, возможности разового и неквалифицированного заработка.**

Социальное напряжение начинало расти и вылилось в уличные беспорядки 80-х годов, самое известное – *L'Eté Chaud*, начавшееся в квартале социальной застройки Мингет коммуны Венисье департамента Рона, округ Лион. Позже громкие протесты происходили и на территории Иль-де-Франс, в частности — беспорядки 2005-го года в Клиши-су-Буа.

В рамках Школы мы подробно рассматривали конкретные примеры реновации на территории региона Иль-де-Франс, а точнее – метрополии Большого Парижа:

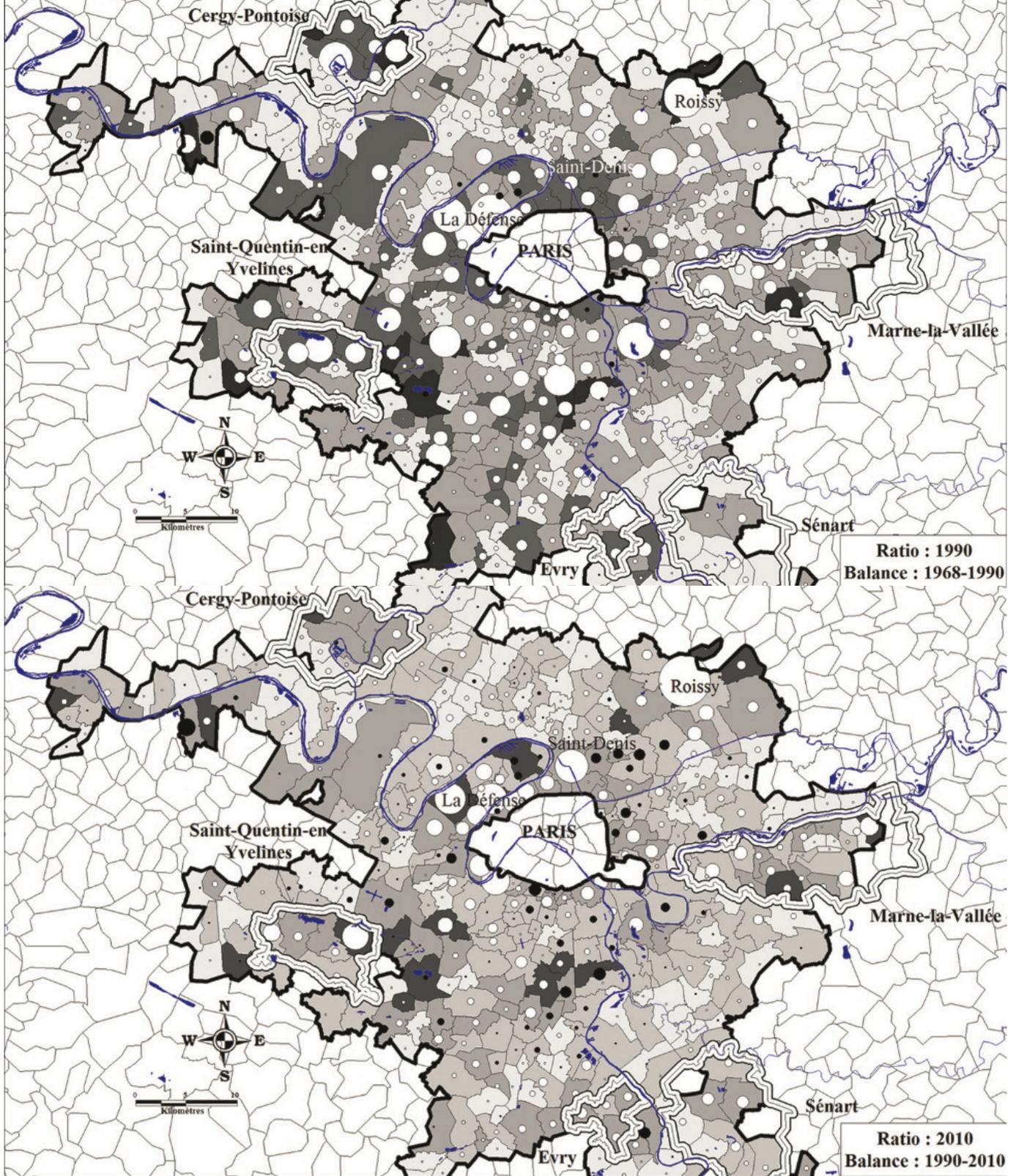
- история борьбы Клиши-су-Буа департамента Сена-Сен-Дени за достойные условия жизни горожан;
- реконструкция вокзала и привокзальной площади в Нуази-Шамп для повышения транспортной связанности коммуны с Большим Парижем;
- «лоскутное одеяло» 18-го округа Парижа – района с максимально возможным спектром социально-экономического статуса горожан

Безусловно, каждый из рассмотренных кейсов уникален, однако все они встраиваются в логику существующих тенденций и процессов, проистекающих на территориях Большого Парижа сегодня. Это позволяет рассматривать метрополию Большого Парижа как своеобразный фокус, через призму которого будет вестись дальнейший анализ.

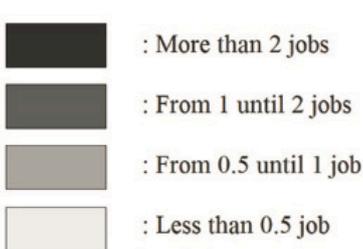
Париж в административных границах и его пригороды сегодня безоговорочно воспринимаются как взаимосвязанные, взаимовлияющие, или даже как единое целое – метрополия Большого Парижа. Идея «Парижской агломерации» не нова – в мастерплане Парижского региона 60-х годов (SDAU de la région Parisienne) предполагалось создание пяти новых городов вокруг Парижа, которые бы выступили новыми центрами притяжения для расплзшихся жилых субурбий, местами концентрации рабочих мест. Один из ключевых показателей эффективности проекта – это достижение соотношения рабочих мест по отношению к числу жителей как минимум на уровне 1:1. Идея полицентричности не выдержала испытание экономическим кризисом 70-х годов: ядра предполагаемых субцентров были преимущественно монофункциональны и представляли места концентрации промышленных производств (исключение – Roissy и Defence), а прилегающие территории (в частности, Клиши-су-Буа) играли роль спальных районов, не имеющих собственных экономических ресурсов. Анализ динамики мест приложения труда показывает, что к 2010 году большая часть территорий пригородов не имеет достаточного количества рабочих мест (их число значительно сократилось за рассматриваемый период) и тяготеет к Парижу в большей или меньшей степени. Это объясняет уход от полицентричности и стремление связать территории между собой и с Парижем в новом проекте Метрополии.

Если посмотреть на территории пригородов сегодня через призму социально-демографических процессов, то мы увидим, что различные проблемы концентрируются преимущественно в одних и тех же районах: нехватка рабочих мест в районе, удаленность от мест приложений труда, концентрация бедного населения и лиц без образования, мигрантов, не владеющих французским языком, безработных, слабое развитие коммерции — комплекс проблем, общий для большинства коммун на севере и северо-востоке Метрополии.

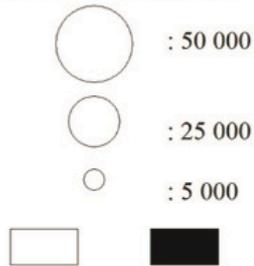
Если посмотреть на территории пригородов сегодня через призму социально-демографических процессов, то мы увидим, что различные проблемы концентрируются преимущественно в одних и тех же районах: нехватка рабочих мест в районе, удаленность от мест приложений труда, концентрация бедного населения и лиц без образования, мигрантов, не владеющих французским языком, безработных, слабое развитие коммерции — комплекс проблем, общий для большинства коммун на севере и северо-востоке Метрополии.



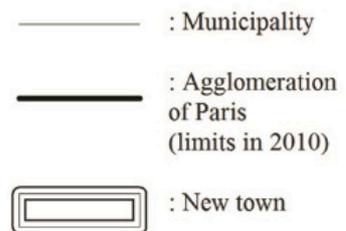
Ratio : Jobs to workers occupied for each municipality, in 1990 and in 2010:



Balance of jobs from 1968 to 1990, then from 1990 to 2010:



: Positive / Negative balance of jobs



Cartography: D. Desponds, MRTE, UCP

1.1.3 Динамика концентрации мест приложения труда

Источник: *The new towns around Paris 40 years later: New dynamic centralities or suburbs facing risk of marginalisation?* Didier Desponds, Elizabeth Auclair / *Urban Studies* Vol 54, Issue 4, pp. 862 - 877

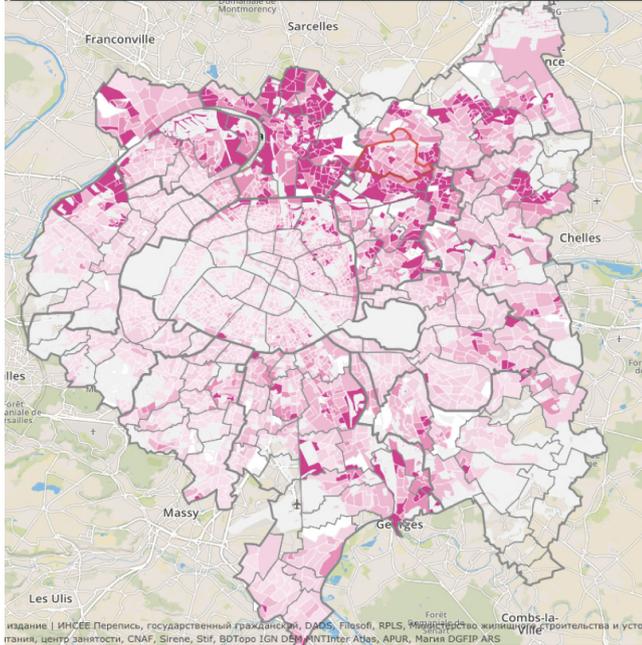


Рис. 1.1.4. Доля домохозяйств, чей суммарный доход состоит более чем на 50% из социальных пособий.
 Источник: Официальный сайт APUR

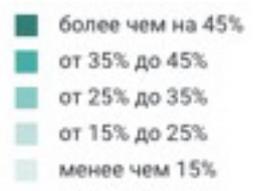
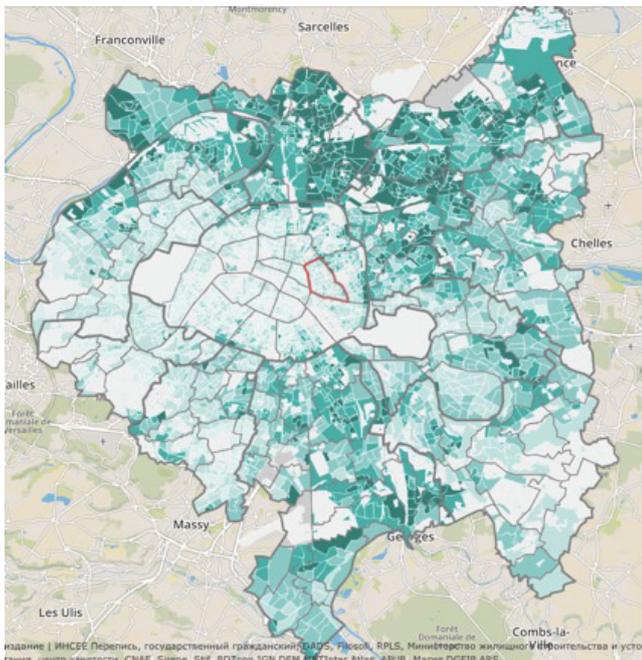


Рис.1.1.5. Доля людей без диплома среди лиц старше 15 лет.
 Источник: Официальный сайт APUR

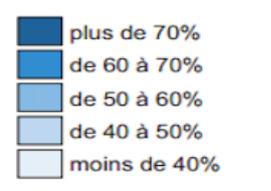
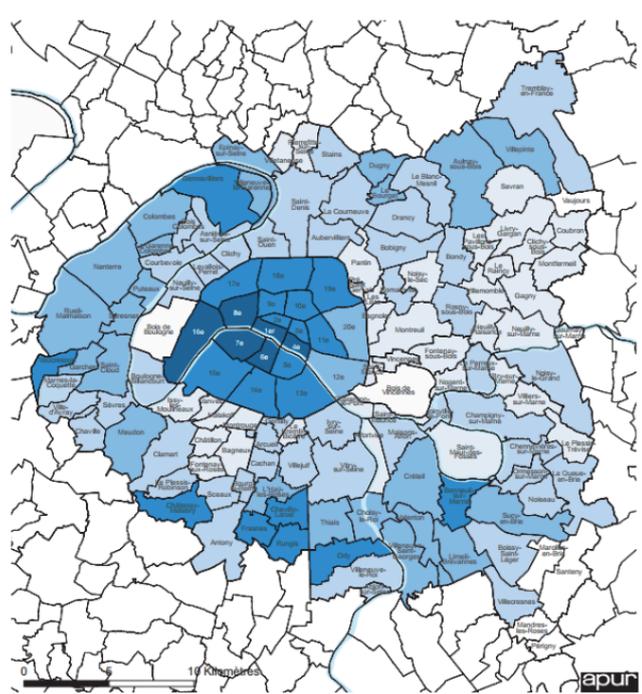


Рис 1.1.6. Доля людей, работающих в 30-минутной доступности от дома.
 Источник: Официальный сайт APUR

1.2. *Politique de la ville* как инструмент борьбы с неравенством территорий

Первые шаги в сторону выравнивания социально-экономического положения территорий начинают предприниматься уже в конце 70-х: в 1977 году государственный секретарь по вопросам жилищного строительства Жак Барро объявляет о начале проекта «*Habitat et vie sociale*» (HVS), направленной на обновление и повышении качества повседневной жизни в 53 районах социальной застройки, находящихся в особо плачевном состоянии. Для этой цели в 1981 году социальная часть проекта обогащается за счет создания зон приоритетного развития образования (*ZEP - zones d'éducation prioritaires*), а в 1982 году пакет мер социальных и пространственных преобразований дополняется программой социального развития кварталов (*DSQ - développement social des quartiers*), в рамках которой на бывших территориях приоритетной урбанизации создаются социальные центры, молодежные биржи труда, советы жителей и комитеты по работе с молодёжью. Все эти действия положили начало масштабной программы, которая оформилась к началу 90-х годов как *politique de la ville*.

Термин *politique de la ville* можно понимать как «политику города», однако применение и распространение этого комплекса мер выборочно и ограничено. Сама по себе, *politique de la ville* является уникальной французской историей, поскольку (а) направлена на решение вызовов, порожденных в рамках предшествующей градостроительной и жилищной политики, а следовательно, не имеющих аналогов в мировом опыте, (б) распространяется на некоторый круг территорий, которые определяются как нуждающиеся в особой, дополнительной поддержке со стороны государства. Таким образом, меры, применяемые в рамках *politique de la ville*, распространяются не на все города Франции и не на всю территорию конкретного города, а также не являются в строгом смысле всеобщей городской повесткой. В этой связи нами было принято решение не переводить этот термин на русский язык, используя франкоязычный оригинал.

Сегодня *politique de la ville* сочетает в себе меры по улучшению качества существующего социального жилья, повышению уровня социального обслуживания на отстающих территориях и созданию условий для их экономического развития. Большинство проектов, реализуемых в рамках этой программы, направлены на улучшение качества городской среды и жилищных условий в неблагополучных кварталах, а следовательно, и повышение их привлекательности в качестве места жительства для потенциальных покупателей жилья. Вторым вектором *politique de la ville* является создание новых рабочих мест в пределах этих территорий через вмешательство государства и в некоторых случаях создание свободных от налогов зон (*tax-free zones*). Третий вектор заключается в создании условий для комфортного соседства различных культур через развитие образования. Отличительной особенностью этой

программы от предшествующих является комплексный подход к устранению неравенства территорий: теперь социальные мероприятия направлены не на устранения последствий мероприятий градостроительных, а идут с ними бок о бок, в некоторых случаях – предваряют их.

Как уже говорилось ранее, отличительной особенностью французских пригородов являлась их классовость, которая по мере роста неравенства между территориями и ветшания жилищного фонда все более и более подвергалась стигматизации: жить в таких условиях означало теперь не принадлежность к классу рабочих, а к классу бедняков и бездельников, которые сидят на социальных пособиях и промышляют нелегальными способами заработка. Чтобы вдохнуть в неблагополучные территории новую жизнь и преодолеть стигматизацию этих образований, снизить уровень социального напряжения между полярными социальными классами, а также интегрировать изолированные периферийные районы в городскую ткань, в рамках *politique de la ville* был взят курс на разнообразие через социальное смешение и политику *affirmative action* – приоритетного развития упадочных территорий.

Инструмент социального смешения становится частью *politique de la ville* в начале 90-х годов, когда национальное правительство принимает серию нормативно-правовых актов, так или иначе касающихся вопросов жилья. Жилищная политика, ориентированная на смешение в пределах квартала, дома и даже лестничной клетки обычного и социального жилья, становится инструментом пространственной реализации стратегии *mixité sociale*.

Можно сказать, что механизм *mixité sociale* представляет собой смесь жилищной политики и комплекса мер социальной поддержки. Он направлен на создание социального и этнического разнообразия, в том числе через привлечение в упадочные районы семей – представителей среднего класса. Размывание границ между разными уровнями социальных классов и национальных групп должно способствовать созданию устойчивых соседских связей, препятствовать дальнейшей геттоизации и деградации территорий, а также положительно влиять на образ этих территорий в публичном дискурсе.

Официально политика социального смешения закрепляется в законе Framework Act for Town Planning (*LOV – Loi d’Orientation pour la Ville*), получившим неофициальное название «Закон против гетто» (англ. Anti-ghetto Law), поскольку этот Акт был направлен на снижение неравенства территорий – сокращение уровня пространственной сегрегации и изолированности деградирующих территорий. В *Loi d’Orientation pour la Ville* впервые появляется требование установить к 2020 году 20% социального жилья для коммун с

населением более 200 тыс. человек. Далее стратегия развития социального разнообразия дополняется Актом против социальной эксклюзии (*Loi relative à la Lutte contre les Exclusions*) 1998 года, который вводит в инструментарий жилищной политики особую форму кредита на социальное жилье (*PLUS – Prêt Locatif à Usage Social*), облегчая незащищенным и бедным слоям населения доступ к рынку жилья.

Постепенные преобразования градостроительного права для преодоления неравенства территорий начинаются в середине 90-х годов. Первым шагом в этом направлении становится принятие 14 ноября 1996 года Пакта о городском обновлении (*le Pacte de relance pour la ville*). Данный Пакт направлен на устранение пространственной сегрегации и эксклюзии городских территорий, продвижение мер социального смешения и создание условий для социальной и культурной интеграции упадочных территорий и проживающих на них людей в окружающий городской контекст. В рамках этого Пакта определяется, что процессы преобразования и обновления территорий проводятся за счёт сотрудничества всех уровней власти в соответствии с принципами децентрализации по распределению полномочий и с региональной политикой городского развития. Кроме того, Пактом вводится набор процедур для опознавания деградирующих территорий, а также определяются и устанавливаются границы зон, требующих дополнительного внешнего стимулирования.

Иерархия упадочных территорий основывается на городских территориях, требующих особого внимания, чувствительных зонах (*ZUS – les zones urbaines sensibles*) – крупных участках территории Республики, в пределах которых наблюдаются значительные перепады в уровне развития и благосостояния территорий, а также ярко выражен дисбаланс между объемом жилищного фонда и местами приложения труда. Чувствительные городские зоны включают городские зоны, нуждающиеся в обновлении (*ZRU – les zones de redynamisation urbaine*) – деградирующие территории «лоскутного одеяла», испытывающие трудности в экономическом развитии. ZRU определяются исходя из оценки многих параметров, в число которых входят:

- динамика численности населения;
- доля молодежи до 25 лет от общего числа жителей;
- уровень безработицы;
- средний доход домохозяйства;
- количество жителей не имеющих среднего образования.

Для поддержки этих территорий применяются особенные адаптированные системы налогообложения физических и юридических лиц, действуют различные виды льгот, а также выплачиваются дополнительные социальные

пособия. Из числа ZRU Пакт выделяет свободные городские зоны (*ZFU - les zones franches urbaines*) – коммуны с населением свыше 10 тыс. человек (в настоящий момент – свыше 8,5 тыс. человек), которые в соответствии с критериями являются самыми уязвимыми. Отбор проектов по реновации данных территорий осуществляется на конкурсной основе; в настоящее время за проекты реновации могут голосовать и жители территорий в рамках демократии участия. В настоящее время во Франции признаны 751 ZUS, 350 ZRU и 44 ZFU. К числу ZFU относятся 94 района департамента Сена-Сен-Дени, и в том числе территория коммун Клиши-су-Буа, Монфермей и Ганьи, вовлеченных в единый проект реновации территорий «больших ансамблей».

Укрепляет курс на преодоление неравенства Закон о солидарности и городском обновлении (*SRU - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*), принятый 13 декабря 2000 года правительством Лионеля Жоспена. Помимо того, что этот Закон подчеркивает важность стимулирования устойчивого развития территорий и укрепления основ демократического строя, он вносит изменения в соотношение долей обычного и социального жилья: согласно этому закону, все коммуны с населением свыше 1,5 тыс. человек в регионе Иль-де-Франс и 3,5 тыс. человека для остальных регионов, входящие в состав агломерации свыше 50 тыс. человек и формирующие муниципалитет с населением свыше 15 тыс. человек, обязаны иметь долю социального жилья в 20% от всего жилищного фонда.

1.3. Существующие программы реновации

Районы массовой жилой застройки

Фактически, проекты реновации территорий начали осуществляться еще с начала 90-х годов, однако они носили точечный характер и часто ограничивались одним кварталом, что не могло принести значительных результатов для территории в целом. Кроме того, несмотря на сотрудничество местных и региональных властей в работе с программой социального развития кварталов, масштабные физические преобразования не были широко распространены, а решения об их необходимости оставались на откуп коллективному решению муниципалитета и региональных властей. Осознание возможности влиять на социально-экономическое положение территорий через пространственные преобразования и изменения физической среды — залог столь большого внимания к проектам реновации.

По-настоящему масштабные преобразования территорий начинаются несколько позже, когда 1 августа 2003 года национальное правительство подписывает «Закон Борлоо». На государственном уровне вопросами реновации с 2003 года занимается Национальное агентство городского обновления (ANRU), под его эгидой действует ряд программ, три основные — это:

- *Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)* — Национальная программа городского обновления (2004–2018);
- *Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)* — Национальная программа реабилитации пришедших в упадок исторических районов (2009–2018);
- *Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)* — Новая национальная программа городского обновления (2015–2024).

Согласно «Закону Борлоо» «О городском планировании и реновации», первая программа обновления городов (PNRU) является одним из компонентов *politique de la ville*. Законодательно закрепляется, что целью реновации является снижение социального неравенства и сокращение разрывов в развитии территорий путем воздействия на уровень экономического развития района и количество рабочих мест, жилищные условия и городскую среду, здравоохранение, образование и безопасность. Законом также закрепляется необходимость построения многоуровневого взаимодействия органов власти — основные векторы развития определяются на федеральном уровне, а политика метрополии, департамента и муниципалитета согласуются и не противоречат друг другу.

Изначально именно для реализации программы PNRU и финансирования мероприятий было создано Национальное агентство ANRU. Решения относительно выбора тех или иных проектов, объемов предоставляемых субсидий, условий кредитования и использования других инструментов поддержки

определяются Советом Директоров, состоящим из представителей государственных органов власти, управляющих социальным жильем организаций, местных властей и экспертов. Главными целями программы можно считать:

- ремонт и обновление районов социального жилья постройки 1950–1970 годов;
- достижение разнообразия среды обитания в районах и лучшего распределения социального жилья в городском пространстве.

Первая Программа была ориентирована как раз на территории «чувствительных городских районов» ZUS – соответственно, критерием отбора служило социально-экономическое положение и наличие «деградирующей среды обитания», в первую очередь «больших ансамблей». Путем преобразования и насыщения среды планировалось побороть существующий феномен: с ростом благосостояния семьи покидали эти территории, а на их место приезжали новые жильцы с еще более сложным экономическим положением. Предполагалось, что повышение привлекательности районов среди семей с более высоким доходом позволит добиться того самого «социального смешения».

К основным мероприятиям, проводимым в ходе реализации проектов обновления, можно отнести:

- новое строительство и уплотнение застройки;
- снос и замену высотных многоквартирных домов застройкой квартального типа меньшего масштаба;
- ремонт и реновацию существующих жилых домов;
- резидентализацию;
- создание общественной инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерной);
- благоустройство территории и создание общественных пространств.

Ключевым моментом появившейся в 2003 году программы обновления является возможность сноса социального жилья – долгое время, во всех предыдущих парадигмах, государство отказывалось от сноса, избегало его, используя другие инструменты. Снос зданий был выборочный и сопровождался возведением нового жилья. Осуществляемая в настоящий момент модернизация зданий нацелена не только на их соответствие современным стандартам энергоэффективности, но и на формирование комфортных и подходящих существующим запросам жилых единиц (преобразование «коммуналок» в полноценные квартиры).

Главной проблемой районов массовой жилой застройки является их монофункциональность – в «спальных районах» отсутствуют не только места

приложения труда, но и места проведения досуга, культурные и учебные заведения. Морфология застройки – высотки, разделенные пустырями – не позволяют развиваться уличной коммерции. Потому осуществляемые пространственные преобразования направлены на повышение комфортности городской среды и функциональное насыщение районов – снижение высоты зданий, формирование фронта улиц, создание пешеходной связности и сквозных проездов, развитие инфраструктуры.

Сам принцип реализации проектов – это схема с подписанием «конвенций» между большим числом партнеров. Их число зачастую превышает 20: это ANRU; муниципалитеты; различные государственные и негосударственные комитеты; министерства и ведомства; бизнес – как крупные инвесторы, социальные «застройщики», девелоперы и компании, так и малый локальный бизнес; ассоциации и объединения жителей. Между сторонами устанавливается система договоренностей, взаимных требований и уступок, закрепляются определенные полномочия, происходит непосредственное взаимодействие между различными уровнями власти в принятии стратегических решений. ANRU отчасти занимается координацией проекта, делает возможным само появление подобного рода коллаборации, а также софинансирует проекты.

В рамках первой программы обновления PNRU было подписано 399 конвенций – проектов, реализация которых в целом затрагивает более 600 тысяч единиц жилья на территории 200 приоритетных кварталов и влияет так или иначе на 4 миллиона жителей.

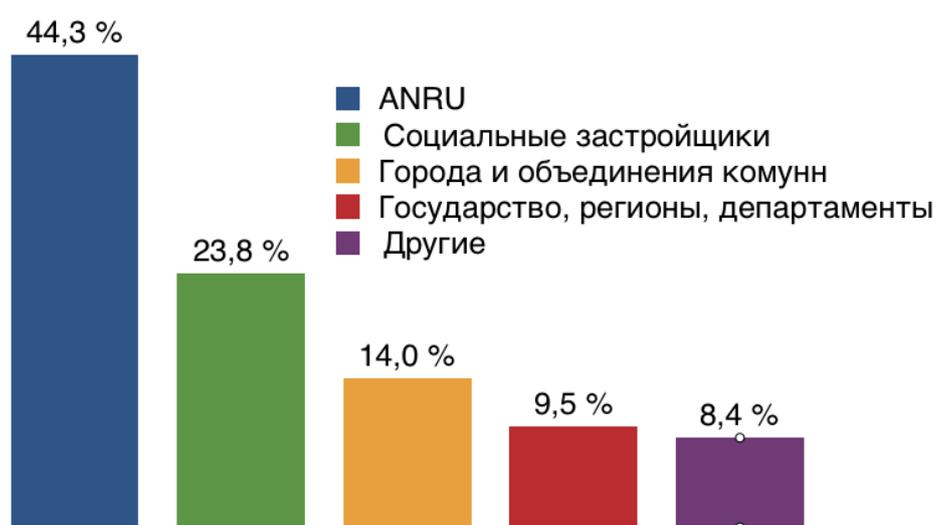


Рис.1.3.1. Инвестиции в PNRU.

Источник: Аналитический доклад ANRU

Суммарные инвестиции в программу составляют порядка 45 млрд. евро, из которых 11,8 млрд. евро — это субвенции ANRU. Географически инвестиции и, соответственно, число и стоимость проектов, распределяются неравномерно — почти 5 миллиардов евро приходится на департамент Сена-Сен-Дени региона Иль-де-Франс, а 2,9 млрд — на департамент Норд региона О-де-Франс. Если посмотреть на структуру расходов в разрезе их назначения, то можно заметить, что значительная часть расходов ANRU (22,5%) приходится на снос зданий. Агентство практически полностью компенсирует «социальным арендодателям» (застройщикам) расходы на снос, позволяя им направить высвободившиеся ресурсы на реконструкцию и новое строительство. В основе всей французской идеи реновации стоит «социальное» — тема равенства людей, территорий и возможностей, которые эти территории предоставляют. Эта логика прослеживается не только на федеральном уровне — уровне концепции, но и в конкретных кейсах, в том, как выстраивается взаимодействие с местными жителями, какие действия предпринимают локальные власти для создания сообществ, включения горожан в жизнь квартала.

Люди, занимающиеся реализацией проектов в местных администрациях, с которыми нам удалось поговорить, в частности в мэрии Клиши-су-Буа (пример будет подробно рассмотрен в разделе 1.2), неоднократно подчеркивали, что главное в каждом проекте реновации — человек. Они осознают, что реновация — это сложный и «травмирующий» процесс, успешное воплощение которого невозможно без диалога с «пользователями» территории. Поэтому уже в первой программе обновления запускаются различные способы вовлечения жителей: в основном это информирование и общественные консультации, реже — попытки совместного принятия решений. Справедливости ради стоит отметить, что здесь речь идет, скорее, о незначительных решениях (например, выбор названий для новых улиц); стратегические, важные решения сопряжены с финансовыми интересами крупных инвесторов и принимаются заранее и на более высоком уровне. Термин «вовлечение» часто используется именно в смысле делегации полномочий в процессе принятия решений, однако не стоит забывать предшествующую этому ступень — «социальную» интеграцию жителей. Здесь он понимается не столько как участие горожан в проекте реновации, сколько как включение их в повседневную жизнь квартала, формирование локального сообщества. Создаются комьюнити-центры и разнообразные площадки для совместного времяпрепровождения; общественные пространства; изменяется внешний вид и функциональное содержание улиц. Это все влияет на поведение людей и восприятие окружающего пространства.

Первый вопрос, который возникает в связи со сносом жилья и возможностью вовлечения жителей – куда будут переселены жители? Согласно аналитическому отчету ANRU, переселение жителей в 50% случаев происходит в границах территории проекта обновления, 39% переселяются за ее пределы, но внутри коммуны и лишь 11% – в другую коммуну. Традиционно жителям при переселении предлагается три варианта квартир на выбор. Эксперты ANRU рассказали нам, что первоначально, в первые годы действия программы, жители были настроены к сносу негативно, но позже, с улучшением механизмов информирования, с появлением видимых результатов первых этапов проектов, удалось это изменить.

Другой вопрос, который особенно остро звучит в контексте московской реновации – каковы механизмы взаимодействия с собственниками? Во французской системе он имеет свою специфику. В первую очередь, за счет того, что социальное жилье, преобладающее в районах первой программы обновления, – это арендное жилье. Собственниками зданий являются так называемые «социальные застройщики» («социальные арендодатели», «социальные лендлорды») – *bailleurs social*. В процессе работы над проектом городские администрации напрямую контактируют с ними, обсуждают условия реновации, приемлемые параметры нового строительства. Именно они занимаются вопросами переселения жителей, построения коммуникации в процессе. Первая программа реновации, ориентированная преимущественно на комплексы социального жилья, не включала серьезных механизмов поддержки обновления кондоминиумов с множеством собственников. На это были направлены в основном программы Национального агентства по жилищным вопросам ANAH, практически обособлено от проектов реновации и планов ANRU.

Стоит отдельно обратить внимание на деятельность ANAH, так как вплоть до недавнего времени исключительно они занимались обновлением частного жилого фонда. Агентство предоставляет адресные субсидии собственникам на ремонт и реконструкцию жилых помещений, повышение энергоэффективности зданий, их адаптацию для нужд инвалидов. Субсидии предоставляются домохозяйствам, чей доход ниже определенного уровня, – жителям ветхих жилых домов, построенных более 15 лет назад. Занимаясь софинансированием, ANAH создает своеобразный рычаг – предоставляет до 50% от суммы затрат на ремонт, оставляя за владельцем необходимость вложить 50% собственных средств. В то же время, в зависимости от характера работ и экономического положения конкретного домохозяйства, могут быть найдены дополнительные ресурсы, позволяющие покрыть более 50% расходов за счет сторонних, партнерских программ. Для самых малообеспеченных

слоев населения существует способ 100% финансирования. Помимо финансовой поддержки они оказывают информационную поддержку, например, консультируют жителей по вопросам энергоэффективности. Такой подход, оставляющий за собственником необходимость самостоятельно разработать проект и заниматься его реализацией – это своеобразный способ включения жителей в процесс реновации, стимулирования низовых инициатив, направленных на преобразование собственного дома.

Программа действует точно на всей территории Франции (подать заявку может каждый человек, подходящий под критерии), но в то же время агентством определяются территории особого внимания – зоны с большим приоритетом и специальными условиями. На встрече с заместителем директора агентства Фатихой Амруш мы услышали, что сегодня ANAH активно сотрудничает с ANRU в границах проектов обновления, однако так было далеко не всегда – их взаимодействию уделялось совсем мало внимания в первой программе реновации (PNRU). Приоритетные территории ANAH и ANRU изначально совпадали скорее в порядке исключения, порождая необходимость согласовывать свои действия. Согласно отчету о реализации PNRU, первые попытки наладить связь не всегда были удачными: происходило дублирование субсидий на ремонт кондоминиумов, параллельно велась исследовательская и проектная деятельность. Сотрудничество фактически началось в рамках программы PNRQAD, ориентированной на территории пришедших в упадок исторических центров, а позже, при разработке Новой программы обновления (NPNRU), было закреплено как обязательное условие. Далее имеет смысл рассмотреть Новую программу обновления и те нововведения, которые были в ней заложены в результате анализа существующего опыта.

Закон о *Новой национальной программе городского обновления NPNRU (2015–2024)* был принят в 2014 году единогласно. Фактически, Новая программа – это продолжение первой программы реновации с рядом изменений. На встрече с представителями ANRU мы обсудили ключевые изменения и идеи, на которые ставится акцент в Новой программе.

Первое изменение – способ определения территорий. Среди рекомендаций, выработанных в результате анализа первой программы, говорится о повышении интеграции проектных зон ANRU в так называемые «городские контракты» территорий, выделенных в рамках приоритетной географии, локальные планы развития муниципалитетов, глобальные проекты, наподобие Grand Paris Express, стратегии жилищной и градостроительной политики. Теперь проекты обновления являются одной из трех составляющих политики города наравне с мероприятиями по социальному смешению и экономическому развитию.

В 2014 году был сформирован комитет CGET – Генеральная комиссия по вопросам равенства территорий, которая занимается определением кварталов *politique de la ville* национального и регионального приоритета (1500 кварталов). Среди этих кварталов путем анализа качественных и количественных показателей выбираются зоны интереса ANRU. В программе NPNRU 200 территорий национального приоритета, на которые приходится 85% финансирования, и 250 территорий регионального значения. Главным критерием выбора теперь становится концентрация бедности. Большое внимание уделяется анализу и оценке положения территорий с различных сторон:

- демографические тренды;
- экономическое положение и занятость;
- ситуация на рынке жилья, уровень арендных ставок;
- морфология застройки, плотность застройки, возраст и качество существующего жилого фонда;
- транспортная инфраструктура, ее доступность, структура мобильности;
- статус земельных участков.

Это позволяет адаптировать общие цели программы к реалиям конкретных территорий. В целом, проекты обновления направлены на функциональное насыщение района, повышение качества городской среды, встраиваемость района в ткань города, диверсификацию жилья (в том числе, замену социального жилья коммерческим) и достижение оптимальной плотности населения, формирование социальных связей. Неотъемлемой частью становится участие жителей на всех этапах реализации проекта, в том числе и их экономическая включенность – посредством совместных мероприятий с ANAH.

Тщательно проводится оценка воздействия проекта реновации на жизнь квартала в будущем – акцент делается на последующем обслуживании объектов капитального строительства, способности квартала самостоятельно существовать без бюджетной поддержки по завершении проекта, устойчивости формируемой экономической активности. В принципе, уделяется намного больше внимания оценке результатов и выработке показателей эффективности – в первой Программе они не устанавливались. Главный критерий успеха – стал ли квартал после процесса обновления «обычным».

Территории исторических центров

Другое направление деятельности ANRU было запущено в 2009 году с *Национальной программой реабилитации пришедших в упадок исторических районов (PNRQAD)*. В предыдущих разделах речь шла исключительно о районах массового жилищного строительства 50–60-х годов, периферийных монофункциональных жилых районах, однако территориям исторических центров

городов также уделяется немало внимания. Программа ANRU является лишь одной из составляющих городской политики в отношении исторических центров. Разнообразные практики оживления депрессивных исторических кварталов распространены повсеместно в мире. Французская программа PNRQAD не сильно отличается от привычных механизмов работы с историческими районами. Она направлена на улучшение условий жизни и повышение привлекательности пришедших в упадок исторических кварталов и включает восстановление ветхих домов, точечный снос с заменой аварийных зданий и диссонирующих объектов, с сохранением исторической застройки, параметров и морфологии среды, а также реконструкцию общественных пространств. Особенность программы заключается в том, что замена ветхих «деградировавших» жилых единиц, находящихся преимущественно в частной собственности, происходит на жилье социальное или же арендное с льготной ставкой. С одной стороны, это позволяет включить в жизнь квартала пустующие здания, постепенно приходящие в упадок из-за неспособности собственников позаботиться об их состоянии, с другой стороны, это повышает социальное разнообразие, увеличивает предложение доступного жилья. В то же время, частные домовладельцы могут заниматься ремонтом и реставрацией своих домов, получая помощь в рамках уже упоминавшихся программ ANAH.

Производство единиц социального жилья в центре города укладывается в парадигму социального смещения. А вопрос о балансе жилых и нежилых помещений выходит за рамки проектов реновации и является вопросом политики пространственного развития территорий. Если периферийные территории сталкиваются с проблемой нехватки рабочих мест, являются фактически «спальными» районами с низкой коммерческой активностью и, следовательно, отсутствием точек притяжения, то в историческом центре, как правило, все наоборот. Территории исторических центров крупных городов часто сталкиваются с проблемой постепенного вытеснения жилья коммерцией и офисами. Особенно остро это прослеживается на примере Парижа. Со слов представителей APUR «Paris is done», существующие проблемы нельзя решать посредством нового строительства, соответственно, форматы использования существующих зданий должны быть пересмотрены. В местном урбанистическом плане Парижа (в его административных границах) для обеспечения баланса жилой и нежилой функции закрепляется разделение территории на специальные зоны. Зоны с приоритетом жилья, в которых запрещена переквалификация жилых зданий в офисные, и зоны поощрения смешанного использования территории, в которых при сохранении акцента на жилой функции в качестве основной стимулируется создание рабочих мест.

Такая политика реализуется в том числе и через программы реновации ANRU, направления в рамках *politique de la ville*, а также через деятельность городских администраций. Они могут выкупать пришедшие в негодность здания, заниматься их ремонтом и переквалифицировать их в социальное жилье, стимулировать социальных застройщиков и арендодателей льготными условиями.

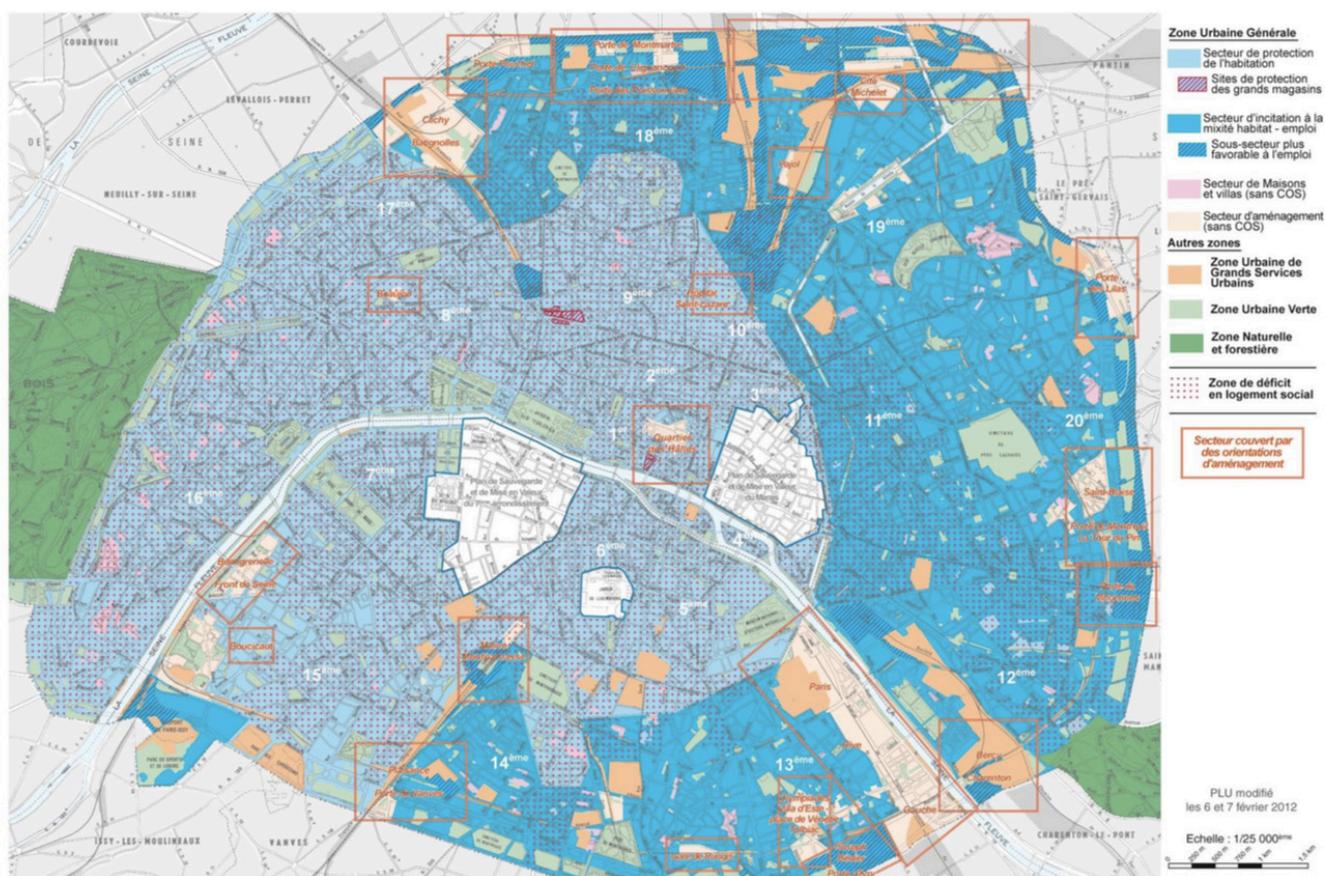


Рис.1.3.2. Зоны стимулирования жилой и нежилой функции на территории Парижа
Источник: Аналитические материалы APUR

1.4. Проекты реновации, анализ кейсов

Клиши-су-Буа

Клиши-су-Буа – небольшая коммуна департамента Сена-Сен-Дени, входящего в регион Иль-де Франс, с населением в 30 тыс. человек. По оценке Генеральной комиссии по вопросам равенства территорий CGET, Клиши-су-Буа является одной из самых уязвимых территорий Франции по социально-экономическим показателям: 43% населения коммуны – нетрудоспособны (37% населения – молодежь в возрасте до 20 лет, а 6% – люди старше 65 лет); 37% жителей коммуны – мигранты из 90 стран мира, в том числе попавшие на территорию страны нелегально, не имеющие документов и не владеющие французским языком; 22% населения не имеют постоянной работы; 68% жителей получают социальные пособия. По словам заместителя мэра Клиши-су-Буа Марка Ратсимбы, большая часть жителей не рассматривают город в качестве постоянного места жительства и планируют покинуть коммуна, когда этого позволит финансовая ситуация.

В поствоенный период коммуна попала в границы одной из зон приоритетной урбанизации, которая предполагала строительство в пределах города жилых кондоминиумов – «гранд ансамблей» – на 10 тысяч единиц социального жилья. Застройка города осуществлялась в соответствии с модернистским планом лауреата Римской премии 1939 года Бернара Зерфюса, который так и не был завершён до конца. Одним из первых ансамблей стал жилищный комплекс «La Pelouse», а вскоре был построен и первый комплекс социального жилья – «Le Bois du Temple». Во время промышленного бума город фактически выполнял функцию селитебной территории для рабочих близлежащих заводов и фабрик, не имея собственных промышленных предприятий. Об этом говорит и характер планировки города, в которой отсутствует центр (определяемый только географически), а городская ткань представляет собой сплошную жилую застройку разной этажности.

Экономический кризис 70-х годов серьезно повлиял на социально-экономическое положение коммуны – предприятия закрывались, уходил малый и средний бизнес, более благополучные семьи уезжали из города, а многоэтажные анклавы ветшали, постепенно превращаясь в этнические гетто. В этот момент на ухудшение состояния города особенно сильно сказывается его транспортная изолированность – планом Зерфюса вдоль территории коммуны должна была пройти скоростная трасса A87, соединяющая аэропорт Шарля де Голля с коммуной Марн-ла-Вале. Позже от строительства трассы было решено отказаться, и Клиши-су-Буа оказался изолирован от всех крупных магистралей, проходящих по территории Сена-Сен-Дени. Обошла коммуна стороной и система скоростного общественного транспорта RER – сеть пригородных электричек региона Иль-де-Франс, интегрированная в систе-

му парижского метрополитена. В связи с этим дорога до Парижа занимает у жителей Клиши в среднем 2,5–3 часа туда-обратно и требует от двух и более пересадок.

Сочетание социально-экономического положения и характера транспортного обслуживания территории способствовало ее изоляции и геттоизации, а постоянное снижение уровня достатка домохозяйств и их качества жизни – усилению социального напряжения. Первые меры в рамках политики социального смешения были применены еще в конце 60-х, однако они не принесли должных результатов – население продолжало покидать город, а растущая стигматизация города начала привлекать в коммуну недавно приехавших во Францию мигрантов. Впоследствии, этот процесс изменит характер гетто Клиши-су-Буа с «красного» социального на «чёрное» этническое, и к проблемам муниципалитета добавится еще одна – религиозная радикализация закрытых сообществ. Клиши – известное место среди нелегальных иммигрантов и в некотором смысле их первая остановка. Особенность этих коммьюнити – закрытость и религиозность. В 2005 году эта совокупность стала краеугольным камнем уличных восстаний, спровоцированных «произволом полицейских».

Проект в Клиши направлен на решения целого комплекса социально-экономических проблем, потому он не может ограничиваться только пространственными преобразованиями. Сейчас, действия муниципалитета направлены на улучшение уровня жизни, повышение качества среды, адаптации мигрантов к жизни в европейском обществе и их обучение французскому языку; а до 50% жителей Клиши не рассматривают коммуну в качестве постоянного места жительства – после прохождения программы адаптации многие из них предпочитают переехать в более благополучный регион.

Проект обновления Верхнего Клиши – канонический пример, моментально приходящий на ум, когда речь заходит о проектах реновации районов массовой жилой застройки, в первую очередь благодаря пространственным преобразованиям. Проект предполагает обновление и ремонт части зданий, снос ветхих жилых домов высокой этажности и их замену на среднеэтажную застройку квартального типа, формирующую уличный фронт. С другой стороны, создание новых объектов социальной инфраструктуры – новых детских садов и школ, здания полицейского участка, центра занятости, социальных и жилищных центров. Развитие городского центра и точек коммерческой активности предполагается вблизи предполагаемого транспортного узла.

Улучшение как внутренней, так и внешней транспортной связности территории является неотъемлемой частью проекта реновации. Первый шаг – со-

здание выделенных полос общественного транспорта, создание пяти новых автобусных маршрутов с регулярным графиком движения, соединяющих район Клиши со станциями RER 3 и 4, районом Монфермей. Второй шаг – к 2018 году планируется проложить линию скоростного трамвая до остановок RER В и RER Е. Проведенные в 2005 году исследования показали, что создание трамвайной линии «Bondy – Montfermeil» продолжительностью 10.2 км – это оптимальный способ обеспечения связности района как с центром Парижа, так и с прилегающими территориями. Предполагается, что она сократит время пути от станции Монфермей до железнодорожной станции RER Bondy (на 18 минут) до 30 минут.

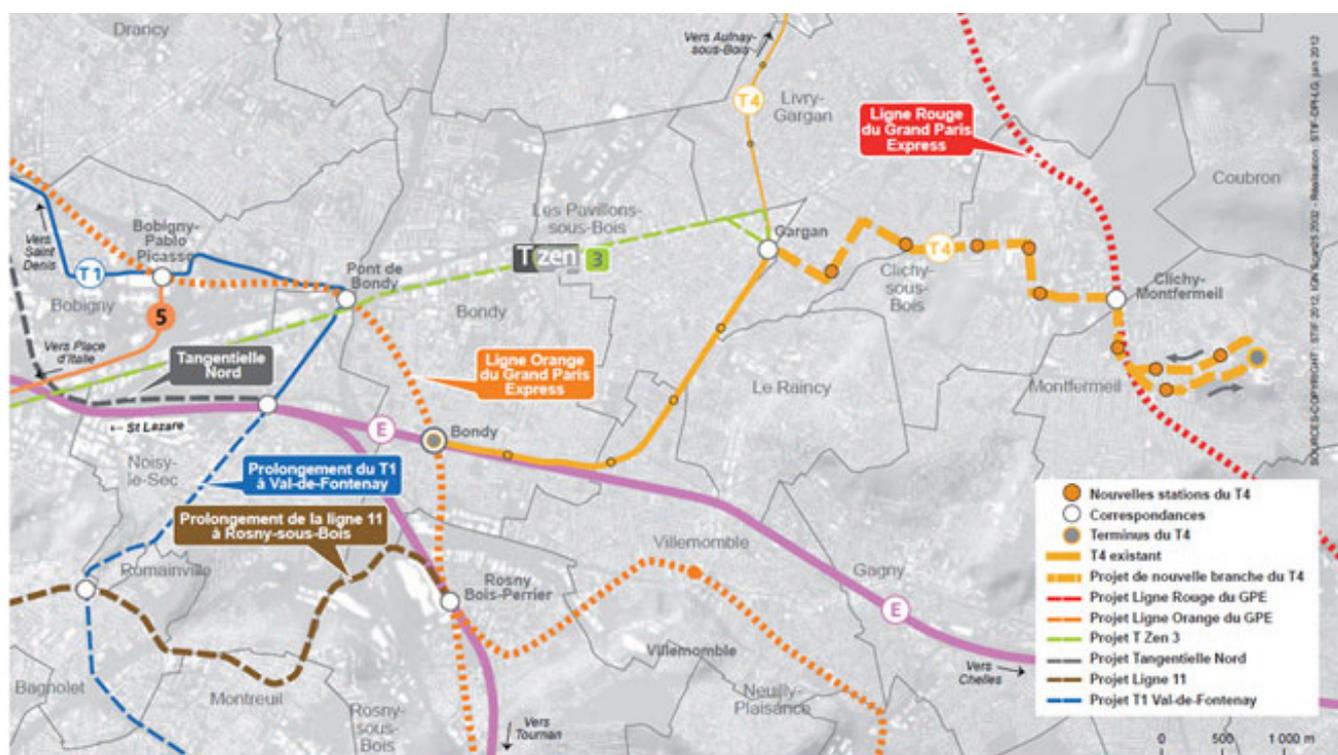


Рис.1.4.1. Планируемая линия скоростного трамвая в Клиши-Су-Буа.

Источник: Certifer SA

Третий шаг – к 2025 году продлить до рассматриваемой территории линию метро, что позволит жителям получить прямой доступ к местам приложения труда. Необходимость создания станции метро, заложенная в программы развития района, разработанные в 2005 году, была интегрирована в план развития Большого Парижа. Создание станции метро «Clichy-sous-Bois/ Montfermeil» планируется в рамках строительства 16 линии метро по проекту Grand Paris Express.

Сам проект Большого Парижа одной из своих главных целей ставит повышение транспортной связности 8 ключевых районов/центров, окраин с историческим центром, аэропортами и между собой. В случае с Клиши-Су-Буа,

стоит отметить еще один важный аспект: при разработке плана строительства станции в рамках Большого Парижа, происходит прямое сотрудничество с муниципалитетами Клиши и Монфермей, и согласование проекта с разработанным планом реновации Клиши. Новая станция располагается таким образом, что позволяет связать предусмотренные районной схемой ревитализации новые автобусные маршруты, линию скоростного трамвая и общегородскую линию метро.

Кроме того, локальный план развития Клиши-Су-Буа подразумевает изменения, направленные на повышение внутренней связности района и создание комфортной среды. С одной стороны, развитие городского центра и привлечение коммерческой активности возможны в случае его транспортной доступности, которая изначально затрудняется существующей схемой одностороннего движения. Планируется создание внутриквартальных проездов для большей проницаемости центральной части района. С другой стороны, «центральность» обеспечивается также созданием общественных пространств, разнообразных пешеходных маршрутов, благоустройством территории, увеличением площади зеленых насаждений.

На сегодняшний день в рамках программы реновации был выполнен объем работ по физическому преобразованию среды – снос, строительство и ввод нового жилья и других капитальных объектов. Можно с уверенностью сказать, что Клиши-Су-Буа сегодня выглядит иначе нежели 10-15 лет назад. В то же время, оценить влияние этих изменений на социально-экономическое положение и качество жизни горожан пока не представляется возможным. Во-первых, в рамках первой Программы реновации не были тщательно проработаны критерии оценки эффективности. Во-вторых, постоянная смена значительной части населения: прошедшие адаптацию мигранты перебираются в более благополучные коммуны, а их место занимают еще более уязвимые семьи.



Рис. 1.4.2. Реновация в Клиши-Су-Буа.
Источник: фотоархив

Реновация вокзала Noisy-Champs

Станция Noisy-Champs расположена на границе двух пригородов Парижа – коммуны Шан-сюр-Марн департамента Сена и Марна и коммуны Нуази-ле-Гран департамента Сена-Сен-Дени. Вокзал был открыт 19 декабря 1980 года в рамках транспортной части программы создания Новых городов (*villes nouvelles*) вокруг Парижа. Он был призван обслуживать одну из таких новых территорий – плановый город Марн-ла-Вале. Сегодняшние преобразования станции Noisy-Champs обусловлены развитием Парижской агломерации, в основе которого лежит проект транспортной связанности региона Иль-де-Франс Le Grand Paris Express.

Проектом Le Grand Paris Express предполагается связать между собой крупные точки притяжения на всей территории Иль-де-Франс, в число которых входят основные транспортные порты, университеты, исследовательские и коммерческие центры, а также транспортно изолированные территории. Увеличение зоны обслуживания RER будет способствовать созданию новых рабочих мест, улучшению их доступности для жителей упадочных территорий, а также развитию новых центров активности в зоне агломерации Парижа. В рамках проекта будут построены и/или реконструированы 68 вокзалов и 7 технических центров, связанных 200 километрами новых путей.

Помимо участия в проекте Grand Paris Express, строительство нового здания вокзала Noisy-Champs входит в программу более крупных преобразований Марн-ла-Вале (в частности, в рамках программы развития застроенных территорий коммуны La Haute-Maison. Так, в качестве одной из будущих точек роста была выбрана площадка университетского кампуса Декарт, находящийся в непосредственной близости к существующему вокзалу.

Эксперты видят станцию Noisy-Champs как необходимое звено для связи южного и северного направлений будущей транспортной сети и повышения связанности локации с центром Парижа. Кроме того, вокзал служит важным компонентом развития исследовательского кластера в районе кампуса Декарт и связующим пространственным звеном всей территории Марн-ла-Вале. В этой связи вокзал планируется развивать как мультимодальный транспортно-пересадочный узел с пропускной способностью в 150 тысяч человек в сутки: помимо существующей линии скоростного транспорта RER A, через станцию пройдут новые ветки метро 15 «Юг» и 16, до нее будет продлена существующая 11 ветка. Кроме того, станция будет включать две остановки автобусного транспорта RATP в направлениях Noisy-Champs RER – Descartes и Noisy-Champs RER – Archimède. Окончание строительства станции и ее подключение к ветке 15 «Юг» планируется на 2022 год, к 2024 должны будут за-

вершиться работы по прокладке линии 16, а окончание интеграции станции в систему метро планируется на 2030 год.

Однако эксперты Парижской школы урбанистики (École d'urbanisme de Paris) полагают, что новая станция Noisy-Champs будет, скорее, транспортно связывать территорию в направлении запад-восток, нежели в направлении север-юг. Территории коммун Шан-сюр-Марн и Нуази-ле-Гран так и останутся изолированными и продолжают восприниматься как разделенные лесом анклав.

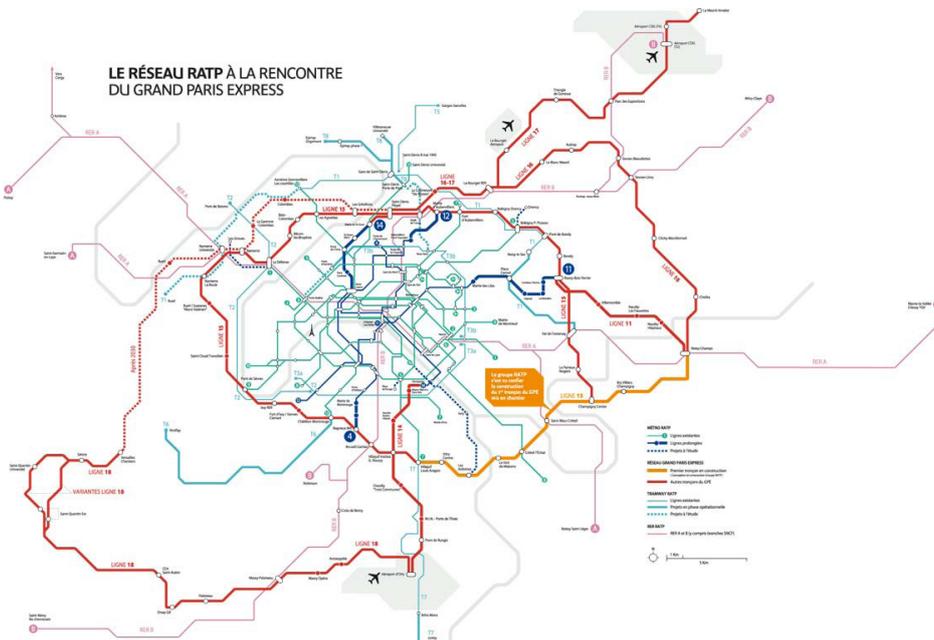


Рис.1.4.3. Карта-схема организации сетей RATP и Grand Paris Express.
Источник: RATP

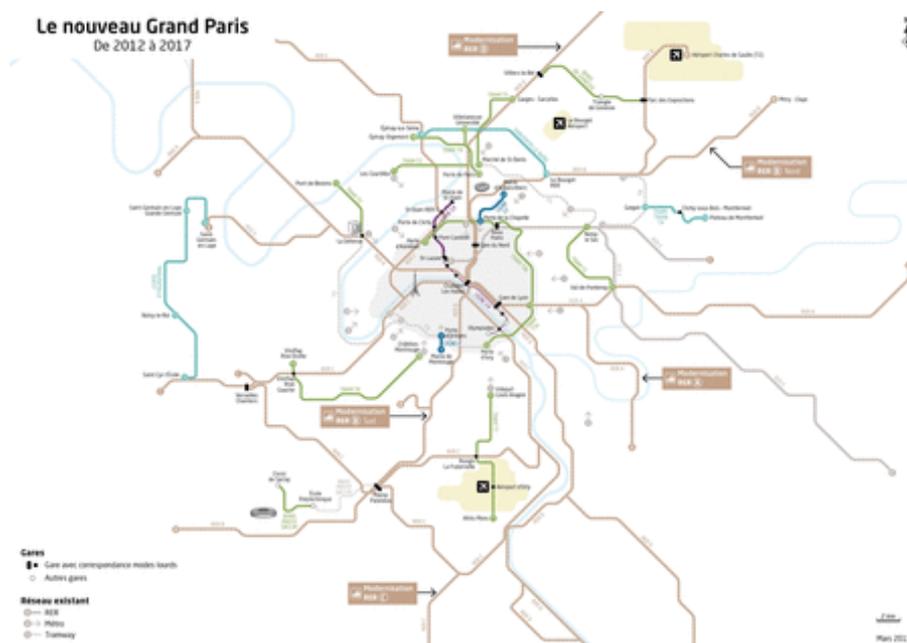


Рис.1.4.4. Карта-схема этапов организации сети Grand Paris Express до 2030 года.
Источник: Le Monde

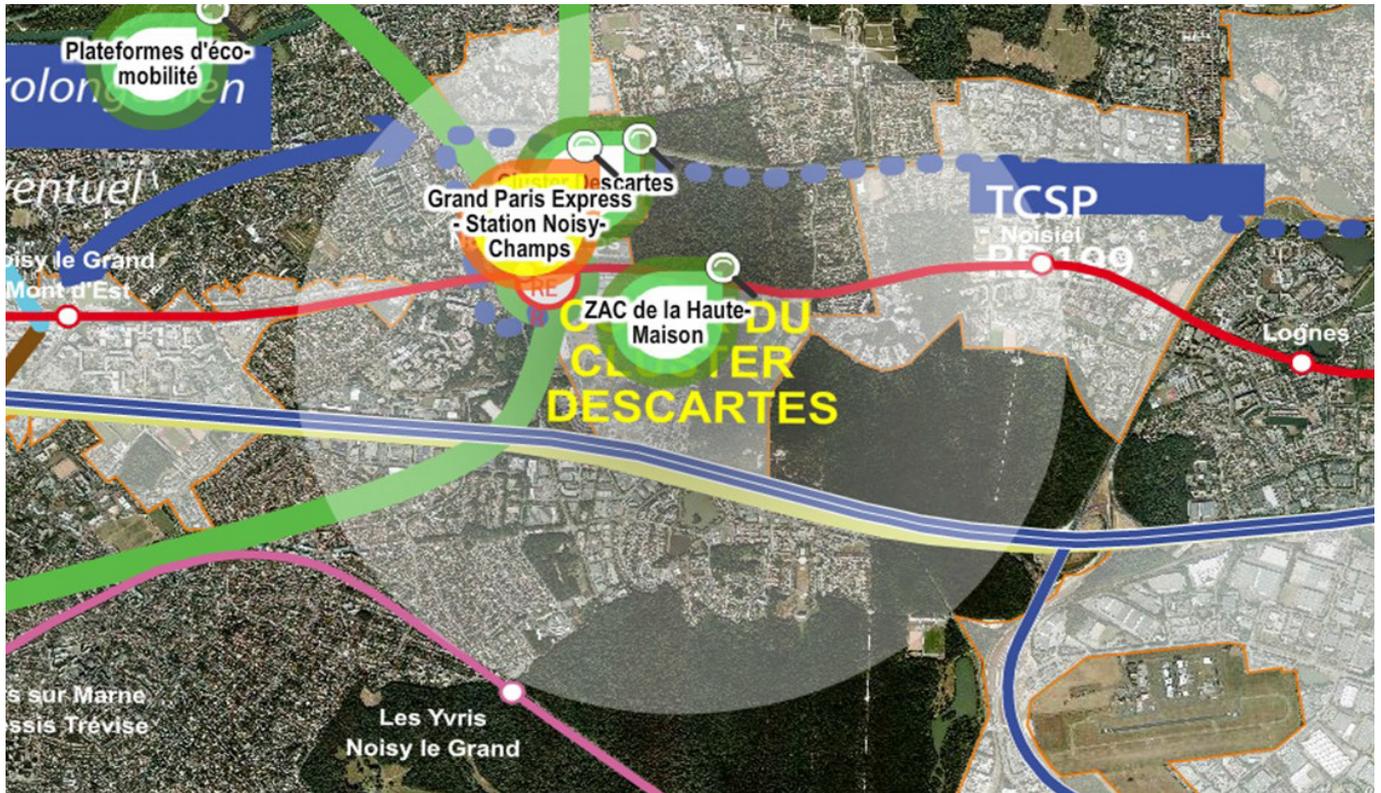


Рис.1.4.3. Карта-схема организации сетей RATP и Grand Paris Express.
 Источник: RATP



Рис.1.4.6. Фрагмент схемы развития застроенных территорий (ZAC - zones d'aménagement concerté) коммун La Haute-Maison и Ru de Nesles, входящих в кластер Декарт.
 Источник: Marne-la-Vallée

18-й округ Парижа

Расположенный в северной части города, 18-й округ находится на границе Парижа и департамента Сена-Сен-Дени. На территории в 6 квадратных километров проживают 200400 человек, из которых 27% моложе 25 лет и 17% старше 60 лет. 23% населения округа – эмигранты, в основном, проживающие в кварталах Гутт-д'Ор и Ла-Шапель. Важно сказать, что 46% жителей округа проживают на территориях, на которые распространяется действие *politique de la ville*.

18-й округ Парижа можно представить в виде лоскутного одеяла, сшитого из буржуазных кварталов Гранд-Карьер, Клиньянкур и района самой дорогой недвижимости Парижа Монматра и неблагополучных кварталов разной степени геттоизации. Так, в некотором смысле самостоятельные лакуны представляют собой квартал Гутт-д'Ор в центральной части округа, отрезанный железнодорожными путями район «гранд ансамблей» Ла-Шапель на востоке и окружённый автотранспортными магистралями Порт де Клиньянкур на севере. Кроме того, на территории находятся Центр по приёму мигрантов на 400–500 человек и палаточный лагерь беженцев, в котором по оценкам мэрии округа постоянно пребывают около 1,5 тысяч человек, а также нелегальные лагеря «тяжелых» наркоманов и цыган, периодически меняющие локации в пределах северо-восточной части округа (ситуация по состоянию на июль 2017 года). Этот контраст, за которым следует и социально-экономический разрыв, между состоятельными и малообеспеченными территориями и социальными слоями является одной из проблем, стоящих перед мэрией округа.

Другой отличительной особенностью этой территории является наличие как физических, так и ментальных барьеров. В случае соседства Монматра и Гутт-д'Ор на первый план выходит именно ментальная граница между территориями: иллюстрируя этот тезис, директор администрации Мэрии Вансен де Ватер обратил внимание на то, что одним из факторов выбора школы является не территориальная близость к дому, а ее расположение в «нужном» районе. Так, родители, проживающие на Монматре, предпочитают отдавать детей скорее в относительно отдаленные школы Клиньянкур, нежели в близлежащие школы Гутт-д'Ор. Это незримое разделение заметно и при пешей прогулке сквозь район: чем ближе пешеход подходит к этому ментальному водоразделу, тем меньше становится уличных кафе с открытыми террасами, модно и дорого одетых парижан и тем сильнее становится заметна разница в этническом составе населения.

Серьезными физическими барьерами, изолирующими северо-восточные кварталы 18-го округа являются транспортные магистрали: железнодорожные пути Северного и Восточного вокзалов Парижа обрамляют квартал Ла-Шапель в направлении север-юг, а Парижская окружная дорога и её дублёр бульвар Де Марешо «закольцовывают» район Порт де Клиньянкур, практически полностью изолируя эти кварталы от основного «тела» округа. По словам директора администрации Мэри Вансен де Ватера, именно эти районы в наибольшей степени затрагивает действующая программа реновации, перед которой стоит задача создать условия, при которых границы между кварталами станут более проницаемыми, «открыть» геттоизированные районы городу и интегрировать их жителей в городскую жизнь.

Повестку 18-го округа по реновации территорий можно условно разделить на две категории: с одной стороны, это проекты, осуществлявшиеся в партнерстве с ANRU по реновации жилого фонда в неблагополучных кварталах; с другой, – серия масштабных проектов по созданию общественных пространств на обозначенных территориях.

Масштабные проекты по преобразованию кварталов Порт де Клиньянкур, Ла Шапель и Шарль Эрмит направлены на то, чтобы физически и ментально «открыть» эти территории городу и сделать их более проницаемыми. Для решения этой задачи мэрия предполагает создать новые точки притяжения, которые могли бы интересны жителям как других кварталов округа, так и жителям Парижа в целом. Такими точками могут стать новые общественные пространства, к которым относится рекреационная зона на северо-западе Ла-Шапель и зелёная площадь вокзала Gare des Minnes на востоке Шарль Эрмит.

Основываясь на принципах политики социального смешения, мэрия планирует строительство полифункционального эко-квартала Chapelle International: социальное и функциональное разнообразие планируется создать за счет сочетания разных типов коммерческой и жилой недвижимости, насыщения квартала социальной инфраструктурой и публичными пространствами. Предполагается, что новые сервисы и рабочие места будут привлекать людей разных округов, что позволит повысить уровень благосостояния жителей округа и обеспечить приток нового контингента жителей и работников. В части жилищного строительства, поддержать эту политику планируется за счет создания 900 новых единиц жилья, из которых 300 будут выделены под «специальные нужды»: жилья для студентов, путешественников и мигрантов. Кроме того, в планы по преобразованию района входит проект развития существующего кампуса Condorcet университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, расположенного в квартале Порт-де-ля-Шапель.

Повысить проницаемость проблемных районов смогут новые пешеходные и транспортные связи. Для этого предполагается строительство пешеходных мостов-переходов над железнодорожными путями в купе с организацией остановок общественного транспорта со стороны Ла-Шапель на востоке территории, а также продление линии трамвая Т3 вдоль бульвара Де Марешо от Порт-де-ля-Шапель на севере до Порт Аньер на северо-западе. Новые связи призваны обеспечивать тот поток, который будут генерировать новые точки притяжения, и таким образом связывать на сегодняшний день разрозненные и изолированные территории между собой.

Авторы раздела: *Ирина Карасельникова, Марианна Шкурко*

Источники информации:

1. Bacqué M. et al. Social mix policies in Paris: Discourses, policies and social effects //International Journal of Urban and Regional Research. – 2011. – Т. 35. – №. 2. – С. 256-273.
2. Blanc M. The impact of social mix policies in France //Housing Studies. – 2010. – Т. 25. – №. 2. – С. 257-272.
3. Jobard, Fabien. “An Overview of French Riots: 1981-2004.” Waddington, Dave et al. Rioting in the UK and France. A Comparative Analysis, Willan Publishing, pp.27 - 38, 2009.
4. Mény Y. Urban Planning in France: Dirigisme and Pragmatism, 1945-80 // Planning and Politics in Western Europe. – Palgrave Macmillan UK, 1982. – С. 13-41.
5. Nussbaum, Ania. “Politique de la ville: quarante ans d'échecs.” 2 Feb. 2015. http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/02/05/politique-de-la-ville-quarante-ans-d-echecs_4569855_4355770.html
6. Pinard, Sarah. “40 ans de «plan banlieue».” 25 Feb. 2013.<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2013/02/20/01016-20130220ARTFIG00388-40-ans-de-plan-banlieue.php>
7. La Documentation Francaise. L'évolution de la politique de la ville. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/evolution-politique-ville.shtml>
8. L'Obs <http://tempsreel.nouvelobs.com/attentats-charlie-hebdo-et-maintenant/20150130.OBS1310/clichy-sous-bois-ghetto-un-jour-ghetto-toujours.html>
9. L'écoquartier de Montévrain <http://montevrain.opencamp.io/>
10. Société du Grand Paris: présentation du projet de réseau <https://www.youtube.com/watch?v=5ez2yykP5MA>

Материалы Летней Школы:

1. Каис Марзуки и Анн Бошен, представители Генерального комитета по вопросам неравенства территорий CGET
2. Марк Ратсимба, заместитель мэра Клиши-су-Буа
3. Соня Гельтон, профессор Парижской школы урбанистики.

2.1. Государственная и муниципальная политика вовлечения горожан

Город особенно ярко демонстрирует территориальное проявление частных и общественных интересов. Если частные интересы представлены бизнесом и собственниками недвижимости и земли, то общественные – властью (государственной и муниципальной) и объединениями граждан, гражданским обществом. В крупном городе мы наблюдаем борьбу интересов различных групп, их столкновения в обладании и распределении ограниченных городских ресурсов. Более того, все решения, принимаемые в городской среде, имеют долгосрочные последствия и влияют на всех субъектов управления городом. Поэтому все заинтересованные в эффективном функционировании города стороны должны быть вовлечены в процесс управления. Найти баланс интересов – одна из сложнейших задач в управлении современными городами. Безусловно, основными акторами городского планирования являются органы власти, коммерческие, некоммерческие и общественные организации. Однако для эффективного устойчивого развития городских территорий власть должна создать условия для активного включения граждан в процесс городского планирования, например, жителей конкретного района или квартала. В городах, в которых власть видит в городском сообществе, прежде всего, партнера и основной ресурс развития города, возникает культура диалога и сотворчества, люди чувствуют себя интегрированными в городские процессы. Подобное взаимодействие власти и жителей в процессе проектирования городской среды называется *партисипативным планированием*. Только так возможно осуществление демократических принципов по делегированию полномочий на всех уровнях власти.

Вызовы и проблемы, с которыми сталкиваются разные страны, в целом похожи, поэтому обмен опытом и лучшими практиками городского управления крайне важен. Кроме того, в современных российских городах можно наблюдать своеобразный социальный всплеск: появление городских активистов, «партизанинг», рост числа местных сообществ по различным интересам. Это говорит о том, что есть мощный человеческий ресурс, который может быть задействован в процессе развития города. Для того чтобы эффективно использовать этот потенциал и сделать процесс сотрудничества управляемым и организованным, необходим подробный алгоритм действий. Франция, со своей «прививкой» демократии и сложившейся системой вовлечения граждан в процесс городского развития может стать таким примером. Это, в свою очередь, не означает, что нужно слепо копировать опыт Франции. Напротив, нужно тщательно его анализировать, разбирать ошибки с их возможными предпосылками, находить способы их избежать, а также принимать во внимание культурные различия двух стран.

Децентрализация власти – одно из основных направлений, формирующих политическую повестку во Франции. Это отражается, прежде всего, в нара-

щивании полномочий промежуточных административно-территориальных единиц. В настоящее время все больше полномочий получает наименьшая территориальная единица Франции – коммуна. Некоторые коммуны объединяются в государственные учреждения межкоммунного сотрудничества. Коммуна представляет собой общину жителей населенного пункта со своими мэром и муниципальным советом. Городские планировщики понимают, что современный город уже не может быть спланирован целиком и полностью «сверху», и необходимо налаживать диалог между властью и жителями, ради которых, собственно, и создается городская среда.

Таким образом, французы все больше вовлекаются в процесс принятия государственных и городских решений, а система государственного и муниципального управления становится все более открытой и прозрачной. В этом мы смогли убедиться на летней школе во Франции, посвященной жилищной политике, а также городской политике в целом. Одной из важнейших тем в рамках школы стала государственная и муниципальная политика вовлечения горожан. Именно данному вопросу были посвящены несколько лекций и семинаров. Вовлечение горожан в процесс принятия решений – важнейший инструмент поддержания доверия к власти. В отличие от репрезентативной демократии, при которой через выборное лицо осуществляется воля народа, партисипативная демократия предполагает непосредственное участие горожан в управлении городом. Это такой вид политического режима, в котором значительно возрастает роль граждан в принятии решений благодаря их вовлечению в обсуждение и процесс развития городских проектов. Участие жителей в жизни города – это, если можно так сказать, краеугольный камень всей муниципальной политики Франции.

Об этом мы говорили в мэрии Парижа, где Стефан Мок, начальник штаба по вопросам гражданского участия, познакомил нас с особенностями реализации политики вовлечения горожан. Следует отметить, что в 2014 году в мэрии Парижа был создан Отдел демократии, жителей и территории, отвечающий за развитие демократии участия. Его цель – создание условий для полноценного сотрудничества с жителями и ассоциациями в ходе развития города. Отдел также отвечает за бюджет участия, или партисипативный бюджет, а также за вовлечение жителей в процесс проектирования новых городских пространств, тем самым обеспечивая необходимую интеграцию новых пространств, жильцов, пользователей в городскую среду. Стефан Мок отметил, что важнейшим направлением деятельности мэрии является разработка и усовершенствование инструментов гражданского участия. При этом выделяются три формы такого участия: привлечение горожан к консультациям, процессу принятия решений, а также непосредственно к управлению городом. В каждой из этих групп разработан свой инструментарий.



Среди важнейших инструментов привлечения жителей к консультации можно выделить:

- ночь дебатов, когда жители собираются на площади с целью обсуждения тех или иных вопросов городского развития или готовящихся проектов;
- платформу «Госпожа мэр, у меня есть идея!», где горожане могут в свободном порядке описать имеющиеся у них предложения, которые могут быть внесены в городскую повестку;
- гражданские мастер-классы, где жители получают определенные компетенции и узнают, как функционирует город, как планируется бюджет и многое другое.

В отношении принятия политических решений существуют, главным образом, такие инструменты, как интернет-петиции и партисипативное бюджетирование.

Парижане имеют и инструменты прямого участия в управлении городом, прежде всего, через различные ассоциации горожан, в которые объединяются люди для решения различных вопросов – от игры в теннис и коллекционирования марок до помощи бездомным и защиты прав граждан.



Рис. 2.1.2. Стефан Мок, начальник штаба по вопросам гражданского участия.
Источник: фотоархив

Как отмечает Стефан Мок, *«город изменяется самими парижанами»*. Он подробнее остановился на таком важнейшем инструменте участия граждан в принятии политических решений, как партисипативный бюджет, или бюджет участия. Партисипативность его заключается в том, что не только власти предлагают горожанам свои проекты, но и сами жители могут предлагать свои идеи обустройства города, а также определять объекты расходования бюджетных средств и контролировать процесс реализации выбранных проектов. Доля партисипативного бюджета составляет 5% от инвестиционного бюджета столицы – 100 миллионов евро в год. Инвестиционный бюджет, в отличие от операционного, направлен на создание или преобразование имущества города, а не на оказание текущих бюджетных услуг и обязательств.

Тему партисипативного бюджета мы развили на встрече с Николь Бисмут ле Кор, заместителем мэра в 3-ем округе Парижа. Как отметила Николь, партисипативный бюджет стал частью предвыборной программы ныне действующего мэра Парижа Анн Идальго. Николь уточнила, что бюджет делится на

общегородской и районный (по каждому из 20-ти округов). Также мы получили представление о том, как реализуются выбранные жителями проекты, какие стадии проходят. Любой такой проект должен отвечать ряду требований: быть общественно полезным, находиться в компетенции муниципалитета и не должен подразумевать особых затрат при эксплуатации. Примерами подобных проектов могут являться: установка точек wi-fi, закрытие автомобильного движения по улице, озеленение территории, благоустройство детских площадок, реставрация и реконструкция исторических зданий. Стоит отметить, что чаще всего жители выбирают проекты озеленения и благоустройства. Одни из недавно выбранных проектов в 3-ем округе: реновация и ремонт общественных бань, вертикальное озеленение, проект городских киосков. Этот бюджет позволяет жителям Парижа предлагать проекты общегородского и районного масштаба, за которые затем можно проголосовать. При этом с 2015 года жители могут сами предлагать проекты в рамках своих кварталов. Бюджет распределяется по округам в зависимости от численности населения.



Рис. 2.1.3. Николь Бисмут ле Кор, заместитель мэра в 3-ем округе Парижа.
Источник: фотоархив

В результате все жители, а не только активисты, начинают более ответственно относиться к городской среде, узнают реальную стоимость проектов благоустройства (например, сколько стоит озеленить пустырь, организовать сквер, проложить велодорожку или перекрыть улицу для автомобилей) и чувствуют себя экспертами по своей территории, ощущают свою причастность к городскому планированию. Важный побочный эффект политики вовлечения – повышение доверия людей к власти. Чтобы вовлечь более широкие слои населения в обсуждение проектов, были также введены партисипативные бюджеты в школах, на это было выделено 10 миллионов евро. Идея заключалась в том, что школьники будут активно предлагать и обсуждать проекты для своих школ, и, естественно, делиться своими мыслями с родителями.

Проблематика политики города в целом напрямую связана с жилищным вопросом, который длительное время был основной повесткой городского управления Франции. Так, поствоенный период выставил на первый план проблему дефицита жилья, что привело к эпохе массового жилищного строительства больших ансамблей в 40–80-х гг. На практике, вынесенные на периферию города, эти районы постепенно начали превращаться в гетто, где селилось малообеспеченное население. Экономический кризис 70-х гг. показал окончательный провал политики строительства на периферии города социального жилья для рабочего класса и созданные когда-то для решения социальных вопросов ансамбли сами стали острой проблемой, которую должно принимать во внимание современное поколение городских планировщиков. Кроме того, по факту они имеют дело с этническим гетто – большинство жителей ансамблей являются выходцами из стран Магриба.

О вопросах неравенства городских территорий и месте демократии участия в городской политике и в процессе преобразования приоритетных кварталов нам рассказали представители *Генерального комитета по вопросам неравенства территорий CGET* Каис Марзуки и Анн Бошен. Анн сфокусировалась на методике выделения приоритетных кварталов и механизме реализации политики социального смешения (*social-mix*). Так, основным критерием выделения приоритетных территорий служит уровень доходов жителей. Приоритетными становятся те коммуны, численность малоимущего населения в которых составляет не менее 1000 жителей. В настоящее время существует 1500 приоритетных кварталов, куда входят и упомянутые выше районы больших ансамблей. Развитие данных территорий носит межведомственный характер, в том числе включает проекты реновации *Национального агентства городского обновления ANRU*. Говоря о политике вовлечения, следует отметить, что особенностью Франции является стремление вовлечь в жизнь города жителей проблемных кварталов.



Рис. 2.1.4. В комитете CGET.
Источник: фотоархив

Каис Марзуки от вопросов территориального неравенства и политики реновации неблагополучных кварталов перешел к вопросу демократии участия и подробнее остановился на таком субъекте городской политики, как *Совет квартала*. Совет состоит из жителей, к которым приходят мэры округов для презентации своих проектов – демократия действует сверху вниз. Начиная с 2002 года *Совет квартала* как гарант демократии является обязательным. В отличие от Совета города или совета района, он не принимает решений, но обеспечивает обратную связь от жителей. Именно здесь проходят первичные обсуждения и рождаются инициативы горожан. *Совет квартала* может направить свою просьбу в *Совет района*, где она будет рассмотрена и передана в соответствующий отдел для исполнения. В состав *Совета квартала* входят политики, представители ассоциаций, а также местные жители. Бюджет Совета финансируется из бюджета района. Кроме того, *Совет квартала* может разрабатывать собственную стратегию развития, мероприятия которой – это дополняющие друг друга проекты, финансируемые в рамках партисипативного бюджета. *Советы кварталов* являются легитимным субъектом городском власти, о чем говорится в законе «О городской политике». Это значит, что жители города напрямую решают, какие проекты должны быть реализованы. *Совет квартала* представляет своего рода платформу для входа в политическую жизнь. Это то место, где встречаются жители, заинтересованные в жизни своего квартала. За каждый квартал округа отвечает местный депутат.

О государственной политике Франции в сфере поддержки и взаимодействия с гражданским обществом мы поговорили с сенатором Жаном-Ивом Леконтом, вице-президентом Группы дружбы «Франция-Россия». Сенат во Франции представляет собой верхнюю палату парламента страны и является одной из ветвей законодательной власти. Жан-Ив Леконт высказался за поддержание интенсивных российско-французских межпарламентских, а также культурных и учебных связей, активный обмен мнениями по ключевым вопросам международной повестки, расширение сотрудничества гражданского общества двух стран. Сенатор также подчеркнул необходимость развития прозрачного бюджета стран, противодействия коррупции и создания условий для активного диалога между гражданским обществом России и Франции. Такой диалог, как отметил Леконт, должен строиться по инициативе снизу при поддержке государства.

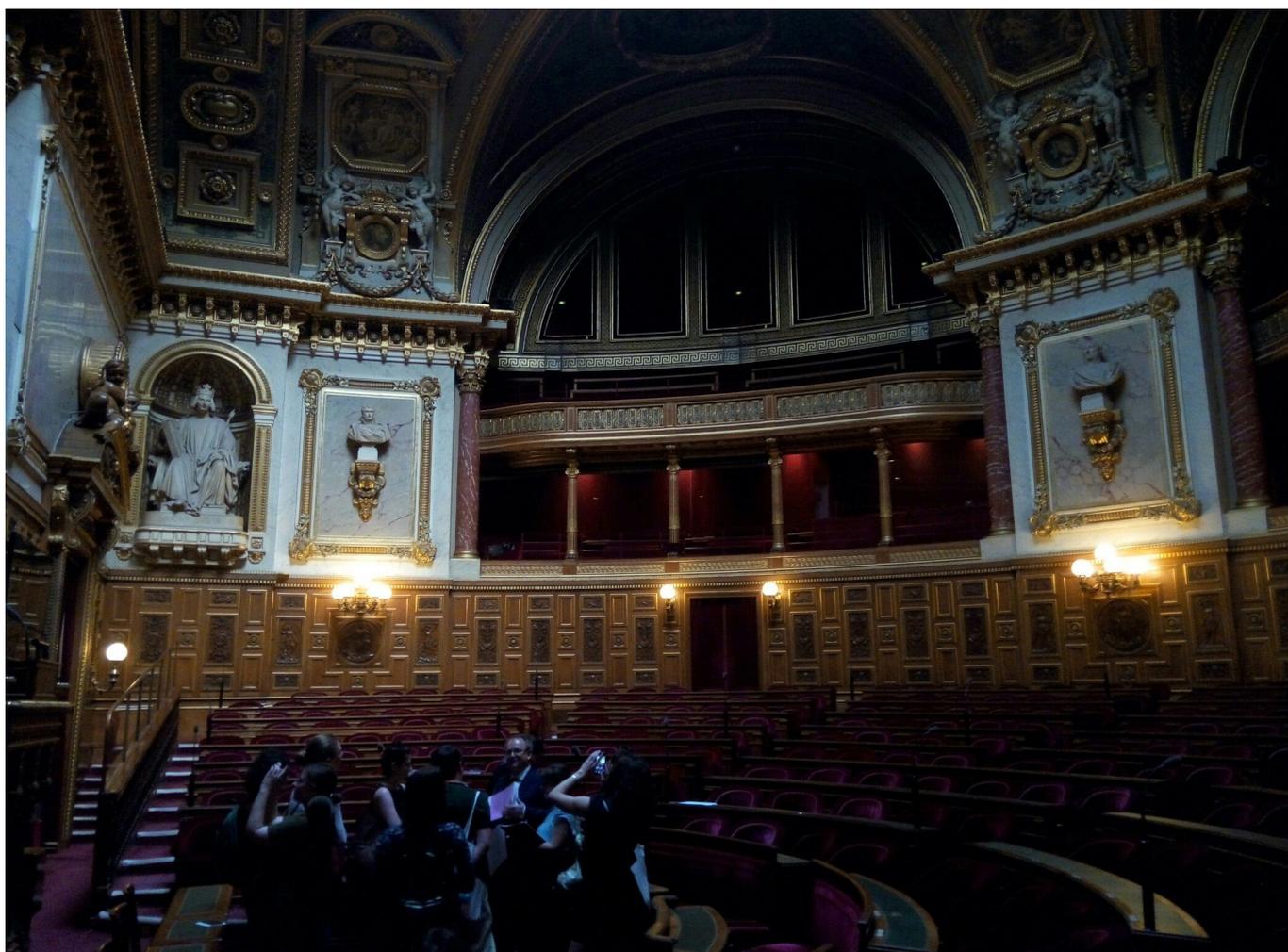


Рис. 2.1.5. Главный зал заседаний Сената.
Источник: фотоархив

2.2. Низовые инициативы, ассоциации, культурные площадки

В настоящее время во Франции существует ряд программ, направленных на вовлечение жителей в процесс принятия решений, стимулирующих их к проявлению активности и предоставляющих инструменты для реализации инициатив. Государство делегирует полномочия на более низкий уровень и не пытается решать все проблемы из единого центра, позволяя местной власти и объединениям жителей коммуны самостоятельно выбирать направления для развития.

Факторы, способствующие появлению низовых инициатив, и специализация возникающих объединений могут быть самыми разнообразными. Организации могут создаваться для отстаивания интересов и ценностей граждан. Люди объединяются, чтобы вместе заниматься спортом, смотреть и обсуждать фильмы, высаживать цветы и красить лавочки, делать фестивали, кормить бездомных, заниматься правозащитной деятельностью. Однако любая форма самоорганизации, даже не связанная напрямую с гражданской активностью, вносит вклад в формирование гражданского общества. Государство должно быть заинтересовано в развитии гражданского общества, так как именно поощрение гражданских инициатив и совершенствование гражданских институтов служат катализатором устойчивого развития государства, создают гарантии экономических и политических прав и свобод граждан.

Современное гражданское общество состоит из трех основных составляющих:

- первый сектор – органы государственной власти, государственные и муниципальные организации (основной источник средств для развития – налоги);
- второй сектор – негосударственные коммерческие организации (основной источник средств для развития – прибыль);
- третий сектор – добровольные независимые некоммерческие организации (основной источник средств для развития – пожертвования).

Именно *третий сектор* является основой гражданского общества. Люди при объединении в некоммерческие организации сами формируют повестку и отвечают на существующий в обществе запрос. Они направляют свои силы на решение проблем, которыми, по определенным причинам, не может или не хочет заниматься государство и представители бизнеса. На основании общих интересов и целей люди знакомятся, ведут совместную деятельность, создают устойчивые горизонтальные связи, без которых невозможно функционирование подлинно демократического общества.

Нельзя недооценивать роль государства. Принимаемые законы и сложившаяся система управления в целом (понятность структуры и прозрачность) создают условия для появления низовых инициатив. Если человек понимает,

что его идея не встретит сопротивления и получит поддержку, он с большей вероятностью будет ее реализовывать, станет искать единомышленников.

В России мы видим, что для общественных организаций в последние годы учиняется все больше препятствий. Некоторые организации получают статус «иностранных агентов», другие сталкиваются с бюрократией и многочисленными проверками. Тем интереснее нам было сравнить опыт нашей страны с Францией, изучить, каким образом устроено взаимодействие государства и общества в стране с более либеральной повесткой.

Современное французское законодательство выделяет различные сферы коллективных образований: экономические коллективы или общества, политические партии, корпоративные объединения (в том числе профсоюзы и союзы взаимопомощи). Третий сектор во Франции представлен ассоциациями – объединениями двух и более людей, разделяющими общие идеи и преследующими общие цели, не связанные с получением прибыли. Ассоциации во Франции являются самостоятельным актором общественной жизни.

Ассоциативное движение развивалось во Франции на протяжении нескольких веков после Великой французской революции, при этом встречая значительное сопротивление со стороны власти. Только в начале XX века государство ответило на общественный запрос, 1 июля 1901 года был принят «Закон об ассоциативном контракте» (*Loi relative au contrat d'association*), который продолжает действовать до сих пор. В этом законе ассоциация определяется как «договор» между отдельными физическими лицами. Также в законе закреплена свобода образования ассоциаций, свобода выбора целей ассоциаций, свобода устава и внутренней организации ассоциаций.

«Закон об ассоциативном контракте» 1901 года предусматривает существование и действие ассоциаций трех типов:

- незарегистрированных (*non declarees*);
- зарегистрированных (*declarees*);
- ассоциаций, признанных общественно полезными (*reconnues d'utilite publique*).

Незарегистрированные ассоциации имеют меньше прав, чем зарегистрированные. А общественно полезные (получившие свой статус от государственного совета) имеют еще более расширенные юридические полномочия. Чаще всего общественно полезными признают благотворительные организации.

Как сказал один из лекторов летней школы, президент Дома ассоциаций 4-ого округа Парижа Людовик Саж: «Мы с вами можем создать ассоциацию прямо сейчас и никому об этом не скажем». Возможность создать незарегистрированную ассоциацию, то есть без уведомления префектуры об ее создании, также способствует росту числа ассоциаций.

Однако для расширения своих возможностей, взаимодействия с органами власти и получения финансирования ассоциацию нужно зарегистрировать: написать устав и подать заявление в префектуру или субпрефектуру (полный перечень необходимых документов и ответы на часто задаваемые вопросы можно посмотреть на сайте <https://www.service-public.fr/associations>). Извещение о регистрации выдается в течение пяти дней. После прохождения этой процедуры (которую можно выполнить через интернет) объединение становится юридическим лицом: может иметь банковский счет, собирать деньги, в том числе членские взносы, осуществлять сделки купли-продажи, привлекать волонтеров и т.д.

Так как деятельность ассоциации не может иметь своей целью получение прибыли, для управляющих установлена максимальная зарплата в размере $\frac{3}{4}$ МРОТ – большее считается личной прибылью. Ассоциации могут нанимать сотрудников и платить им зарплату, иметь большой денежный оборот, главное условие – не присваивать прибыль. Если ассоциация закрывается, она обязана передать оставшиеся деньги другой ассоциации.

В настоящий момент во Франции действуют порядка 1,3 млн. ассоциаций, 65 тыс. из которых находятся в Париже – четверть населения Парижа состоит в ассоциациях, около 12 млн. жителей Франции являются волонтерами. Большинство ассоциаций направлены на ведение культурной и образовательной (21%), спортивной (23%), благотворительной и правозащитной деятельности (18%).

Доступность объединения в ассоциации и широкий спектр возможной деятельности в рамках такой структуры приводит к росту низовых общественных инициатив, а значит и гражданского общества в целом. Одним из примеров является ассоциация *Pas Sans Nous* (Не без нас). Она занимается местной политикой, взаимодействием между жителями, ассоциациями и муниципалитетом. С президентом этой ассоциации Бенедикт Маделан мы встретились в Мэрии 3-го округа. Сейчас Бенедикт находится на пенсии, а до этого 35 лет занималась политикой города и работала в Сена-Сен-Дени, самом бедном департаменте Парижа. Во многом ее работа касалась защиты прав человека, помощи незащищенным группам населения, вовлечения жителей в процесс принятия решений. На этих основаниях существует и *Pas Sans Nous*.

Ассоциацией был написан доклад «Для радикальной реформы политики города» («*Pour une réforme radicale de la politique de la ville*»), который стал результатом работы экспертной комиссии – полевых исследований и личных встреч с членами различных ассоциаций, депутатами и активистами. Комиссия ездила по Франции, собирала информацию, запросы и проблемы людей на низовом уровне. Было выявлено, что именно ассоциации могут эффективно реализовывать посредничество между жителями, экспертами и представителями власти. Результаты исследования были представлены на специально организованной конференции.

Для помощи и координации работы ассоциаций во Франции существуют *Дома ассоциаций* – они создаются по инициативе мэрии и финансируются из государственного бюджета. Дома бесплатно предоставляют ассоциациям помещение для встреч, офисы, рабочие места и компьютеры, официальный адрес и почту, помогают с размещением рекламы и т.д. Также они обучают людей, которые управляют ассоциациями, дают им, например, знания о ведении бухгалтерии.

В Париже существует 20 Домов ассоциаций, по одному на каждый округ. Мы побывали в *Доме ассоциаций 4-го округа* и поговорили с его президентом Людовиком Сажем.



Рис. 2.2.1. Встреча с президентом Дома Ассоциаций 4-го округа Людовиком Сажем.
Источник: фотоархив

Людовик рассказал нам, что первые Дома ассоциаций появились в начале 21-ого века, и до сих пор деятельность Дома, возможность использовать его инструменты очень важна для ассоциаций. В первую очередь используется возможность информирования: дом ассоциаций занимается рассылкой информации об ассоциациях и проводимых ими событиях по интернету, а также раз в год выпускает брошюру. Так, в брошюре дома ассоциаций 4-ого округа перечислены 300 существующих ассоциаций, 200 из которых сотрудничают с Домом ассоциаций на постоянной основе.

Каждая ассоциация решает вопрос о своем финансировании. Ассоциация может получить деньги от государства, особенно если это касается конкретного проекта: принять участие в конкурсе на получение гранта. Однако большая часть денег – пожертвования обычных людей, а значит, ассоциациям нужно уметь их привлекать. Дома занимаются помощью ассоциациям в поиске финансирования: объясняют возможные механизмы и оценивают их перспективы.

Еще одним местом в Центральном квартале (который включает в себя четыре округа центра Парижа – 1-й, 2-й, 3-й и 4-й), где могут собираться члены самых разных ассоциаций, проводить события и просто отдохнуть является *ze Café* или Кафе 3-го округа. Здесь мы провели один из вечеров.



Рис. 2.2.2. Ужин в *ze Café* (Ассоциативное кафе, кафе 3-го округа).
Источник: фотоархив

Ассоциация *ze Café* была создана по инициативе жителей 3-го округа для встреч членов ассоциаций не только своего округа, но и всего города. Здесь любят проводить время местные жители. Люди встречаются на мероприятиях, которые проводятся в кафе практически каждый вечер. Любая ассоциация может организовать здесь свою встречу, предварительно забронировав пространство. Цены на еду в *ze Café* очень низкие, а повара и персонал работают на волонтерских началах в свободное от основной работы время.

К сожалению, нам не удалось познакомиться с президентом ассоциации Анн Эссамбер. Компанию за ужином в *ze Café* нам составил Жан-Филипп Даниэль, президент *Управления Центрального квартала Парижа (Regine de Cartier)*. О деятельности этой ассоциации мы поговорили с ним уже на следующий день, когда пришли в гости к его ассоциации.



Рис. 2.2.3. Управление Центрального квартала Парижа с президентом Жан-Филиппом Даниэль.

Источник: фотоархив

Всего в Париже 10 управлений кварталами, и около 150 по всей Франции. Жан-Филипп рассказал, что такое объединение помогает жителям центра Парижа общаться, совместно решать проблемы и реализовывать такие инициативы как, например, огородничество. Ассоциация помогает жителям найти работу и создает рабочие места: за все время существования ассоциации было создано более 2000 рабочих мест.

Успешно реализуются проекты по трудоустройству местных жителей на программы ремонта и реконструкции городских пространств: приоритет для получения работы на таких стройках получают люди, живущие неподалеку. Кроме того людям предлагают заключать контракты на уборку улиц, домов, офисов и объектов социальной инфраструктуры. В настоящий момент ассоциация занимается проектами по развитию местной службы доставки и расширению швейной мастерской.

Дома ассоциаций, управления кварталами и сами ассоциации могут получить от администрации помещение для своей деятельности бесплатно или на льготной основе. Иногда ассоциациям удается очень дешево взять в аренду большое по объему здание или даже комплекс сооружений: это становится возможным из-за действующего во Франции налога на пустующую недвижимость. В этом случае собственнику выгоднее за небольшие деньги сдать помещение во временное пользование, чем выплачивать налог. Такие еще недавно пустующие здания теперь повсеместно превращаются в культурные площадки – новые центры притяжения.

Таким пространством является «*Le 6b*» в Сен-Дени, экскурсию по которому для нас провела Полин Абади.



Рис. 2.2.4. Наш гид по культурной площадке *Le 6b* Полин Абади.
Источник: фотоархив

С 2010 года ассоциация начала преобразование бывшего офиса железнодорожной компании, который больше всего внешне напоминает советский санаторий. Дом расположен между двумя реками, на заднем дворе создан «пляж» – асфальтовое покрытие засыпано песком, построены навесы и другие объекты для проведения вечеринок, которые пользуются большим успехом у парижской молодежи. Рядом разбит небольшой огород.



Рис. 2.2.5. Задний двор культурной площадки Le 6b.
Источник: фотоархив

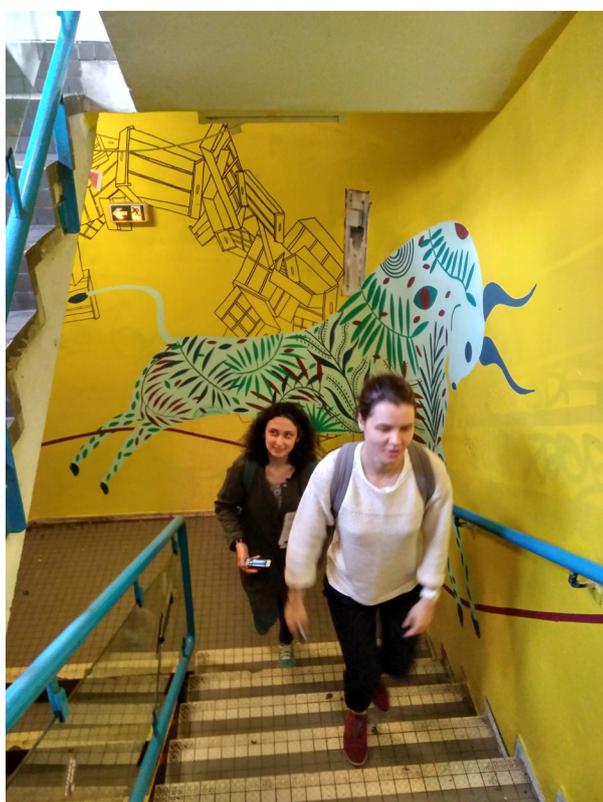


Рис. 2.2.6. Экскурсия по зданию культурной площадки Le 6b.
Источник: фотоархив

Из 7000 квадратных метров в Le 6b получилось больше сотни мастерских и офисов. Часть помещений арендуются на льготных условиях ассоциациями, многие из которых занимаются социальной работой. Активисты стараются работать с местными жителями: например, детьми цыган и детьми, которые пережили насилие в семье. В Le 6b сконцентрированы творческие резиденции художников, архитекторов, музыкантов, кинематографистов. Можно найти столярную мастерскую, бар, огромное выставочное пространство и т.д. Здание никогда не закрывается, поэтому, как поделилась с нами Полин, в нем постоянно проживает около 10 сквоттеров.

Все внутреннее пространство – холлы, коридоры и лестничные клетки – расписано граффити при участии самых разных художников. В целом здание оставляет впечатление чего-то странного, яркого, хаотичного, но, тем не менее, целостного – здесь живет дух анархии и свободы. Очень жаль, что в скором времени это пространство будет становиться все более «правильным», не таким провокационным. По мнению Полин, подобные культурные пространства имеют ограниченный срок жизни – около 5-ти лет. К этому времени они начинают привлекать слишком много внимания, и в итоге становятся инвестиционным и репутационным проектом для людей, которые не понимают его изначальной особенной атмосферы.

Дух пространства Le 6b может измениться со временем, но оно так или иначе будет продолжать свою деятельность в этом здании. В то время как ассоциативная площадка *Les Grands Voisins* (Великие соседи) скоро потеряет свое привычное пространственное воплощение.

В 2012 году пространство госпиталя Saint-Vincent-de-Paul в 14-ом округе было отдано ассоциации *Aurore*, специализирующейся на экстренном размещении и приеме уязвимых групп населения. С 2015 до 2017 года, когда инвестор планировал начать здесь строительство жилого эко-квартала, пространство

превратилось в площадку для реализации огромного числа очень интересных проектов. Отведенное время подходит к концу, скоро застройщик снесет большую часть зданий, сохранив лишь памятники архитектуры.

С историей этого пространства и его значением для города нас познакомили гиды из ассоциации *Alternative Urbain*, которая предлагает экскурсии по необычным местам Парижа. Наши экскурсоводы – бывшие бездомные, которые прошли программу социальной адаптации.

Сейчас на культурной и социальной площадке *Les Grands Voisins* соседствует множество ассоциаций, живет и работает более 2000 человек. Многие ассоциации имеют особое социальное значение: одни предоставляют нуждающимся временный кров в бывших больничных палатах, другие занимаются социальной адаптацией бездомных, помогают им устроиться на работу и открыть собственный бизнес, третьи – приглашают переночевать в городском палаточном лагере *Yes, we camp!*.

Скоро ассоциациям придется искать другие площадки. Возможно, именно такой вариант временного резидентства культурного пространства, его постоянное перемещение, еще получит свое широкое распространение.



Рис. 2.2.7. Ассоциативная площадка *Les Grands Voisins*.

Источник: фотоархив



Рис. 2.2.8. Экскурсия по ассоциативной площадке Les Grands Voisins.
Источник: фотоархив

Авторы раздела: Елена Скрбкова, Алена Авдеева

Источники информации:

1. Сайт ассоциации Pas Sans Nous // URL: <https://www.passansnous.org/>
2. Официальный сайт Les Grands Voisins // URL: <http://reseau.lesgrandsvoisins.org/rechercher/partout/>
3. Официальный сайт «Le 6b» // URL: <http://www.le6b.fr/>
4. Текст доклада на сайте ассоциации Pas Sans Nous // URL: <https://www.passansnous.org/>

Материалы Летней школы:

1. Доклад Стефана Мока
2. Доклад Бисмут ле Кор
3. Доклад Каиса Марзуки и Анн Бошен
4. Доклад Сенатора Леконта

Во Франции фундаментом мероприятий территориального планирования как предмета государственного регулирования являются исследования, которые проводятся, в том числе, при поддержке национальных агентств. Необходимость проведения исследований продиктована стремлением к повышению эффективности результатов реализации практических мер по улучшению качества городской среды.

3.1 APUR (Atelier Parisien d'Urbanisme) — Парижское ателье урбанистики

Парижское ателье урбанистики работает с территорией парижской метрополии (*Grand Paris* - Большой Париж), преимущественно с государственными заказами. Агентство в своей работе опирается на идеологию урбанистической стратегии Парижа. Кристиан Бланко, директор по городским исследованиям, представила нам результаты деятельности и перспективные проекты Парижского ателье урбанистики.



Рис. 3.1.1 Вид из офиса Парижского ателье урбанистики — APUR.
Источник: фотоархив

Поддержка инновационной деятельности особенно усилилась в связи с приходом к власти нынешнего мэра Парижа — Анн Идальго (*Anne Hidalgo*) — за прошедшие пять лет для поддержки стартапов было выделено около 100 тыс. кв.м площадей, на будущие пять лет запланировано обустройство такого же количества площадей). Парижский контекст диктует условия для строительства и адаптации старых зданий и сооружений — в городе остро ощущается недостаток свободной земли под застройку, в связи с чем особое внимание уделяется реконструкции.

Примерно 15% территории города реконструируется, при этом у властей нет стремления создать «город-музей», так как новые виды экономической деятельности требуют реорганизации объемов и внутренних пространств исторических зданий (с 1876 года перестроено 17 000 зданий), а меняющийся климат ложится в основу поиска современных планировочных и инженерных решений для сохранения комфортной среды для жизни и работы. В историческом центре, при соблюдении регламентов, возможна надстройка этажей исторических зданий с использованием энергоэффективных технологий.

Для снижения негативного влияния на экологию и здоровье граждан к 2050 году планируется выйти на нулевой уровень выбросов CO₂. Для достижения этой цели, в частности, вносятся поправки в градостроительные регламенты. К примеру, в Париже 460 га крыш зданий — плоские (с увеличением количества таких зданий от центра к периферии) — согласно регламентам, любые объекты нового строительства с плоской кровлей должны быть озеленены. Для снижения температуры воздуха в местах, где невозможно удовлетворение данного требования, применяется вертикальное озеленение зданий, включение зеленых насаждений в пространство улиц.

В Париже к 2030 году доля социального жилья должна составлять 30%. В связи с этим, в течение будущих 6 лет планируется вводить 10 000 единиц социального жилья ежегодно.

Сбалансированное развитие городской среды достигается также за счет регулирования экономической деятельности со стороны мэрии. К примеру, осуществляется поддержка малых производителей-ремесленников (булочные, мясные лавки и пр.). Законодательное закрепление понятия ремесленничества защищает право представителей этих профессий занимать площади в уровне первого этажа в центральных районах Парижа, несмотря на более выгодные условия для арендодателей при сдаче этих помещений под офисы. Для достижения пространственного баланса между разными районами в функциональном наполнении в Париже предпринимаются меры для поощ-

рения строительства жилья в местах с преобладающей деловой активностью и создание площадей под коммерческую функцию в преимущественно жилых районах, что требует не только фактических решений по реконструкции или новому строительству на дефицитных пустых участках, но и регулирования со стороны властей через градостроительные регламенты и инструменты налогообложения.

В области транспортного планирования большого внимания заслуживает проект *Grand Paris Express*, призванный повысить связность между коммунальными парижской метрополией.

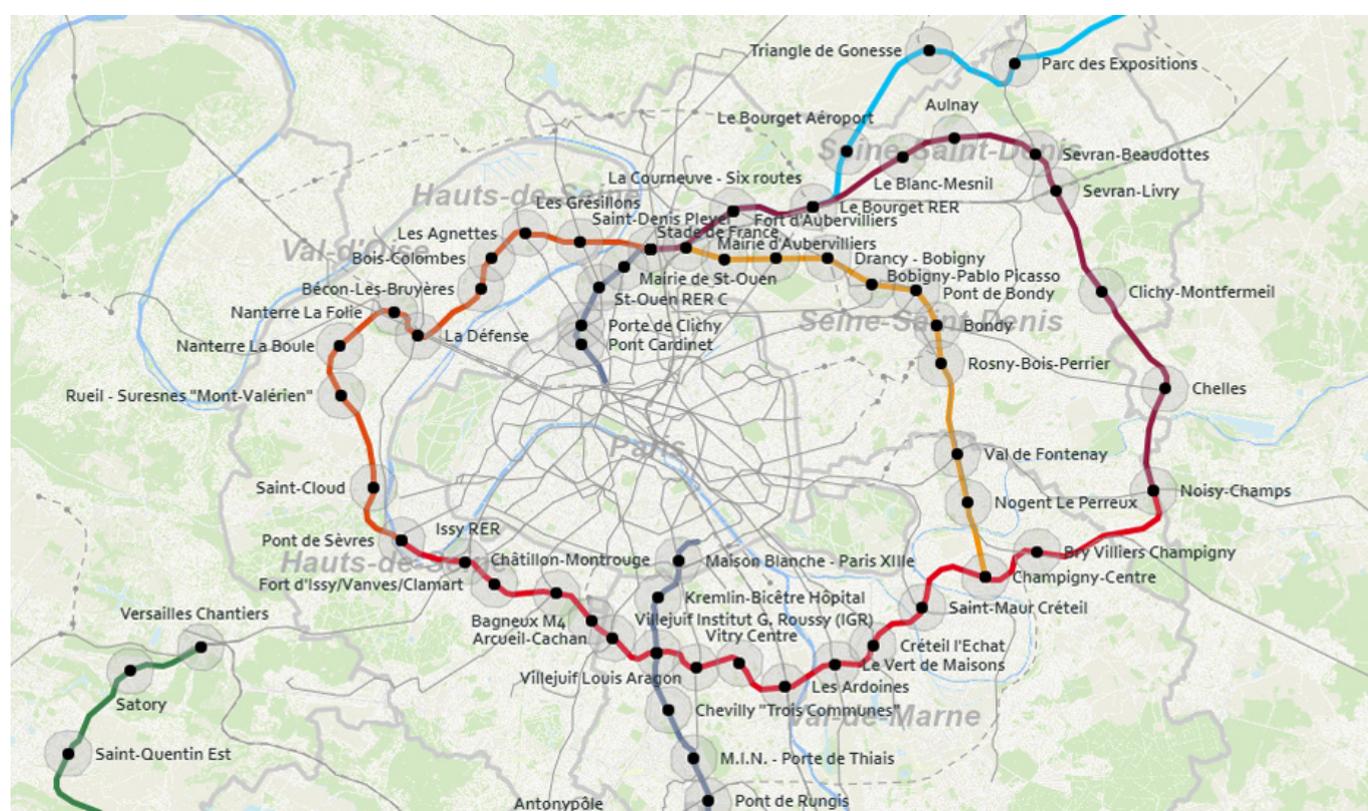


Рис. 3.1.2 Схема Grand Paris Express.

Источник: APUR

Всего планируется построить 200 км путей и 68 станций. Новые пути и транспортно-пересадочные узлы *Grand Paris Express* будут интегрированы в существующую транспортную систему Большого Парижа в качестве объектов метрополитена. Устаревание с инженерной точки зрения железнодорожных путей, по которым были пущены поезда городской электрички RER, послужило причиной выбора инженерных решений метрополитена в проекте *Grand Paris Express*. Новая часть транспортной системы будет полностью автоматизированной. Проект имеет национальное значение, в связи с чем его

финансирование осуществляется из бюджетов всех уровней власти — национального, регионального, бюджета коммун. Для создания интуитивно понятной навигации нумерация новых линий будет продолжена относительно уже существующих.

На 2014 год протяженность трамвайных линий составляла 104 км, метрополитена — 214 км (374 станции), RER (городской электрички) — 628 км (105 станций). В метрополии есть система велопроката *Velib*, которая включает 1 700 станций проката, 23 000 велосипедов, и велосипедную инфраструктуру на улицах города. Велопрокаты действуют с 2007 года.

В городе действует система каршеринга (электромобилей) — *Autolib*. По статистике, только 30% парижан имеют личный автомобиль. Городские власти предпринимают меры для снижения количества машин в городе, в частности, с помощью планировочных решений — одним из важнейших проектов последних лет стала реконструкция *Place de la Republique*, которая активно используется горожанами для ежедневных городских практик, собраний и митингов.

В 2016 году набережная правого берега Сены в центральной части города была полностью закрыта от автомобилей. До этого движение по набережной ограничивали по воскресеньям, позднее — на летний период. В настоящее время горожане активно используют набережную для занятий спортом, прогулок. В городе в жаркую погоду температура воздуха у воды ниже, поэтому набережные воспринимаются горожанами как более комфортное пространство, чем улицы без зеленых насаждений и водной поверхности.

В целях деавтомобилизации города осуществляются также и маломасштабные проекты. К примеру, создание паркетов — одного или нескольких парковочных мест. Локальные проекты как инструмент городских планировщиков и властей (к примеру, рисунки на асфальте) способствуют интенсификации активности горожан.

В целом, городские власти отдают предпочтение не наиболее экономически выгодным масштабным проектам, а самым приближенным к идеалам концепции урбанистической стратегии Парижа. Таким образом, наиболее предпочтительными являются проекты, учитывающие влияние климатических изменений, открытость города к инновационной экономической деятельности, гуманные принципы устройства доступной городской среды, стремление властей обеспечить пространственный и социальный баланс в метрополии.

3.2 PUCA (Le Plan Urbanisme Construction Architecture)

PUCA – межведомственная организация, функционирующая с 1998 года и осуществляющая поддержку актуальных исследований и экспериментов для развития французских метрополий (за исключением Большого Парижа, которым занимается институт обустройства территорий Иль-де-Франс (IAU)). Офис организации расположен в арке Дефанс, где Бертран Вале и Франсуа Менар представили нам суть ее работы и положение в структуре ведомств. Цель организации – выявление и поддержка тех исследовательских проектов, которые могут стать основой будущих проектов развития городов и метрополий Франции. При этом, особое внимание при отборе исследований для целевой поддержки, уделяется актуальности и реализуемости ценных научных результатов исследований как основы более детализированных и осмысленных мероприятий в составе стратегий территориального развития.

Исследования – основа градостроительных проектов:

- стимулирование (разработка приоритетных, актуальных для развития конкретных территорий вопросов, проблематика);
- финализация (разъяснения, «перемалывание» проблем и тем между исследователями и практиками);
- действие (работа исследователей с практиками во время реализации конкретных программ).

Совместная работа практиков и исследователей не всегда максимально продуктивна, но включение исследователей в практические процессы, равно как и практиков в процесс обсуждения и работы над ключевыми научными проблемами, повышает ценность результатов и снижает количество «слепых» зон, которые, накапливаясь, могут привести к непредвиденным негативным последствиям.



*Рис.3.2.1 Вид из офиса PUCA на внутреннее пространство Арки Дефанс.
Источник: фотоархив*

Автор раздела: Головенкина Мария

Источники информации:

1. Официальный сайт Парижского ателье урбанистики APUR (Atelier Parisien d'Urbanisme) // URL: www.apur.org/en
2. Официальный сайт PUCA (Le Plan Urbanisme Construction Architecture) // URL: <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/>

Материалы Летней школы:

1. Доклад Кристиан Бланко, директора по городским исследованиям в APUR
2. Доклад Бертрана Вале и Франсуа Менар (PUCA)