Валерий ГУРТОВ

Агломерация – стратегическая составляющая национальной экономики

Города, в особенности крупные, не могут обходиться без постоянно совершенствующихся систем управления городским хозяйством, современных телекоммуникационных, транспортных сетей, эффективной переработки отходов. Необходимо, чтобы строительство таких городов велось из полностью перерабатываемых материалов и энергии, поступающей из возобновляемых источников, чтобы средства связи были надежными и доступными, а транспортные средства экологически чистыми.

По прогнозам ООН, уже к 2025 г. население Земли станет сплошь городским. Каким видится город будущего? По мнению специалистов, он должен представлять собой сплав модернизма и глубоких технологий [1]. Актуальность этой темы усиливается в периоды кризиса, когда на значимые проекты денег не хватает. Центрами модернизационных процессов и источниками конкурентоспособности призваны стать городские агломерации. Именно они являются активной составляющей долгосрочной стратегии развития.

Мировой опыт свидетельствует, что существующие агломерации – это «глобальные города», или мегаполисы, наделенные значительными финансовыми и политическими функциями. По имеющимся данным, только первая их десятка представляет свыше одной десятой всего мирового ВВП [2].

Под термином **«агломерация»** принято понимать компактную пространственную совокупность поселений, объединенных интенсивными производственными и культурными связями. В то же время развитие в рамках агломерации – это прежде всего согласование интересов. Агломерация открывает возможности для повышения эффективности использования трудового потенциала, наращивания человеческого капитала, улучшения качества жизни. В целом все это – мощные факторы роста конкурентоспособности и привлекательности территориальных систем. Усиливающееся внимание к данной проблеме вызвано необходимостью поиска дополнительных возможностей развития вне рамок формальных административно-территориальных границ.

Судя по зарубежному опыту, основным инструментом управления агломерациями является сотрудничество между административными единицами, на территории которых они (агломерации) находятся. Управление осуществляется либо в форме делегирования части полномочий создаваемому межсубъектному органу управления, либо в форме координации принятия соответствующих решений, затрагивающих интересы сторон. При этом государство либо стимулирует такое сотрудничество (например, в США), либо законодательно принуждает к нему с целью минимизации издержек достижения согласия (например, во Франции). В Западной Европе у муниципалитетов есть четкий ориентир, формирующий их переговорную позицию, – увеличение на подконтрольной им территории стоимости недвижимости, которая является основой их бюджетов.

В условиях агломерации градостроительное планирование призвано осуществляться системно, на основе сбалансированного развития коммунальной инфраструктуры, с опережающим развитием транспортных коммуникаций, сохранения природной среды, устойчивым защитным лесопарковым поясом и формированием полноценной системы пригородов. В такую систему должны быть включены города-спутники со своей экономической специализацией и развитыми локальными рынками труда, способствующими социально-экономической децентрализации.

Комплексные программы градостроительного, инфраструктурного и социально-экономического развития, которые были реализованы в 1970-1980 гг. в рамках проектов «Большой Лондон» и «Большой Париж», показали свою эффективность.

Французы рассматривают Большой Париж как агломерацию, где на территории 2,5 тыс. кв. км проживают около 12 млн человек. Чтобы разработать наиболее эффективную стратегию развития Большого Парижа, были привлечены специалисты со всего мира. Сформировалась мощная междисциплинарная команда, состоящая из урбанистов, географов, инженеров, социологов, футурологов, специалистов по транспорту, демографии, ландшафту и т. д. Были изучены различные мировые тенденции по широкому спектру направлений и опыт развития различных мегаполисов мира. В результате полученные знания и идеи были интегрированы и на их основе выделено несколько наиболее часто прослеживающихся трендов [3].

1. Современный метрополис – это плотный город. Поэтому этажность его растет, территория застраивается наиболее плотно.

2. Ландшафт становится одним из главных элементов современного населенного пункта. Поэтому уплотнение города рассматривается с

Валерий ГУРТОВ – доктор экономических наук, профессор

позиции того, чтобы не пострадала природа.

3. Современный мегаполис – это город не автомобилей, а общественного транспорта. Необходима плотная скоростная транспортная система, чтобы человек проводил в дороге не более 30 минут.

4. Современный город должен полностью покрывать потребности в энергии самостоятельно, возможно, за счет возобновляемых источников.

В качестве основных преимуществ агломерации на первое место принято ставить возможность всех ее жителей пользоваться услугами крупных городов и более широкий, чем у отдельных поселений, выбор места работы. Учитывая, что отдельные виды поселений находятся в основном вблизи крупных городов, в которых их жители могли бы найти работу, прежде всего необходимо решать проблему развития инфраструктуры и транспортной доступности.

Ради улучшения жизни всего населения предполагается взаимовыгодное сотрудничество субъектов агломерации. А единая инженерная инфраструктура в энергетике и водоснабжении позволяет снизить затраты на ее содержание.

На примере Москвы и Московской области становится очевидным, что управление своими территориями эти две самые крупные в стране независимые административные системы осуществляют на взаимно несогласованных принципах. Даже последний Генплан Москвы исполнен, к сожалению, в административных границах города, без необходимой увязки с областью.

В Подмосковье тоже считают, что «если не ограничить жилищную застройку, то в ближайшие два года все движение на подмосковных магистралях встанет. Пришло время архитекторам и стройкомплексу подумать, а надо ли вообще строить. Власти не должны допустить некомфортного проживания в столичном регионе... Самое пристальное внимание необходимо уделять комплексной индивидуальной застройке. Люди тянутся к земле» [4].

Подобное разделение в управлении приводит к дестабилизации социальной сферы и ограничению возможностей жителей и Москвы, и Московской области по таким аспектам, как быт, производство, перемещение и т. п. Более того, по мнению специалистов, принятый Генеральный план – это, скорее, «недетализированный набор случайных положений, которые допускают произвольную трактовку и блокировку развития города» [5]. Такое положение является следствием существовавшей до настоящего времени стратегии развития Москвы, которая была нацелена на извлечение из городской территории максимальной прибыли в основном за счет уменьшения количества общественных благ.

При более пристальном анализе градостроительства столицы последних двух десятков лет обнаруживаются нарушения самых очевидных урбанистических законов. Едва ли не главная проблема Москвы – транспортная инфраструктура. Под дорогами оказалось 8,7% городской площади, в то время как в Париже и Лондоне – 20-25%. Дорожное строительство совершенно не соответствовало темпам развития города. Уплотненная застройка резко усилила давление на и без того слабую дорожную сеть. В результате были застроены резервные территории, которые оставлялись еще в советские времена под развитие дорожного фонда. Торговые центры вплотную подступили к станциям метро. Так, пространства перед Киевским и Курским вокзалами, где ранее парковались машины, заняты огромными торговыми центрами, которые дополнительно привлекли потоки машин и людей, что значительно ухудшило и без того сложную транспортную ситуацию в центре города.

Такие же негативные последствия повлекло за собой возведение в столице нового делового района Сити. И хотя он запущен всего на четверть мощности, парковочных мест и проездов хронически не хватает. Окружающая территория превратилась в огромную сплошную пробку. Таким образом, оказались съедены основные резервы для развития.

Еще в 2007 г. на самой интеллектуалоемкой выставке-биеннале в Париже президент Франции Николя Саркози подчеркнул: время быстрого развития со строительством новых городов прошло. Настало время коренной трансформации уже существующих городов.

В Москве значительные площади заняты производственными зонами и объектами логистики, продукция которых в городе практически не используется. В результате свободные территории под развитие объектов транспортной инфраструктуры, жилищного и делового строительства очень ограничены. Унифицированное градостроительное планирование позволило бы беспрепятственно вывести из столицы промышленные зоны, перезагрузочные центры и таможенные терминалы. При этом освободилось бы более 30 млн кв. м для городского и инвестиционного жилищного строительства, объектов соцкультбыта и отдыха, рекреационных зон. Это дало бы возможность снизить стоимость социального жилья в регионе, привело бы к всплеску экономической активности, развитию городов области, созданию большого количества рабочих мест, способствовало бы повышению уровня жизни на всей территории агломерации.

К тому же за последние годы планомерно сокращалась историческая среда города, было снесено около 700 исторических зданий, что, в свою очередь, привело к потере уникального, свойственного именно Москве шарма.

В связи с этим логичным шагом должно быть приостановление действия принятого Генерального плана развития столицы. Нужно организовать его повторные слушания и обсуждение.

Что касается Подмосковья, то здесь ситуация сложная. В 2007 г. была принята «Схема территориального планирования Московской области – основные положения градостроительного развития». Но и она упирается в проблемы полной де-

маркации границы между областью и городом. Ее решением занимается комиссия правительства Москвы и области, после чего вопрос должны будут рассмотреть Правительство РФ и Федеральное Собрание, так как утверждение границ – полномочие федеральных органов власти.

Одна из перспективных инвестиционных идей – строительство мультиформатных городов-спутников. В России первые мультиформатные проекты появились преимущественно в ближнем Подмосковье. К числу самых многообещающих и перспективных можно отнести строительство города спутника Кингстон на Пятницком шоссе в Красногорском районе, где планируется возвести 650 тыс. кв. м жилья в основном шести-, восьмиэтажной застройки.

Другой пример – микрорайон «Сакраменто» в подмосковной Балашихе, который возводится компаниями «Мортон» и «Группа ЛСП». На участке площадью 30 га будет построено 114 домов общей площадью 79 тыс. кв. м.

Сегодня начинают размораживаться проекты комплексной застройки, приостановленные ранее из-за кризиса. Застройщики смещаются в более дешевый и средний сегменты, стремясь расширить круг потенциальных покупателей за счет разнообразия предлагаемых форматов. Это жилье, сочетающее разные виды недвижимости: коттеджи (120-200 кв. м с участком 6-8 соток), таунхаусы (100 кв. м с участками 2-3 сотки), многоквартирные трех-, четырехэтажные дома.

Эксперты высоко оценивают ликвидность мультиформатных проектов, реализуемых в ближнем Подмосковье. Однако проблема заключается в том, что крупные проекты в непосредственной близости от Москвы (а их большинство) значительно усиливают нагрузку на инфраструктуру мегаполиса. Строительство самодостаточных городов-спутников наиболее благоприятно лишь на значительном удалении от столицы. Между тем новые мегастройки на окраине Московской области не обеспечены платежеспособным спросом, инфраструктурой и реализуются в отрыве от рынка труда. Необходимо, чтобы комплексные застройки осуществлялись в тандеме с будущими работодателями под некий изначально рассчитанный объем квалифицированной рабочей силы. Взаимосвязь проектов комплексной застройки с планами индустриального развития региона (в данном случае – Московского) пока отсутствует. А этот вопрос регулируется только во взаимодействии бизнеса и власти.

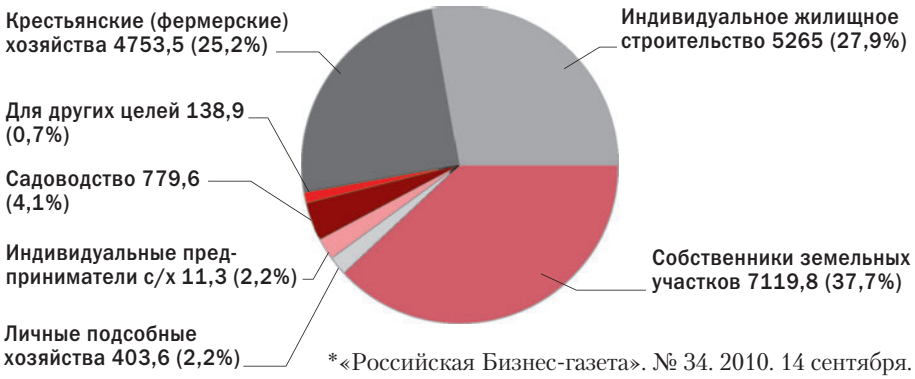
По мнению экспертов, развитие рынка мультиформатной малоэтажной застройки в удалении от Москвы невозможно без серьезной господдержки в рамках федеральных программ строительства доступного жилья, инфраструктуры, создания рабочих мест [6]. В настоящее время таких конкретных финансовых схем взаимодействия бизнеса и федеральных властей, муниципалитетов не наблюдается. Картина складывается прямо противоположная. Сначала строится и распродается жилье, а потом планируется развивать индустриальные парки на окраинах новых жилых кварталов. При такой последовательности сочетания жилой и промышленной зоны синергетического эффекта, как правило, не возникает.

Согласно результатам соцопросов, большинство (60%) жителей крупных городов, не говоря уже о населении областных и районных центров, хотели бы жить в ближайшем пригороде в собственном доме, будь у них такая возможность [7]. Наибольшим спросом среди россиян пользуется загородное жилье. Например, 47,7% спроса на коттеджи приходится на москвичей, около 26,8% – на жителей нефтегазовых регионов страны и районов Сибири. Центральная Россия, Дальний Восток, Северный Кавказ и другие занимают по 2-6% в совокупной доле в 25,2%. Акцент делается на то, чтобы это были не только коттеджи для сверхимущих или дощатые домики садоводов, а современная комплексная застройка со всеми инфраструктурными удобствами. Это лучшее решение проблемы внутренней миграции, когда селяне едут в город в поисках работы, а горожане стремятся заиметь домик в деревне. В настоящее время в собственности населения находятся земли самого разного предназначения (**график**) и на многих из них предполагается возведение жилья.

В основном коттеджные поселения находятся вне существующих населенных пунктов и не примыкают к ним, что в перспективе не позволяет расширить территорию конкретного населенного пункта и включить в него вновь построенный поселок. Как следствие, возникает необходимость формирования их как самостоятельное поселение со всеми атрибутами социального обеспечения. А это уже бюджет, его необходимо планировать, но этого не происходит.

Развитие индивидуальной архитектуры должно учитывать самобытность мест, образованных 200-300 лет назад. Достоинством малоэтажной застройки является то, что она способствует сохранению свое-

График. Земли, находящиеся в собственности граждан*



*«Российская Бизнес-газета». № 34. 2010. 14 сентября.

образной архитектуры небольших старинных городов России. «Малоэтажное» вовсе не означает «один этаж», их может быть и два, и три. Подмосковье, например, уже вплотную подошло к проблеме массовой малоэтажной застройки. В Московской области немало городов по возрасту старше Москвы – Истра, Коломна, Можайск, Волоколамск. Строить новое комфортное жилье здесь необходимо так, чтобы оно органично вписывалось в существующие архитектурные ансамбли.

По мнению специалистов, приоритетной целью регионального стратегического планирования должно стать обеспечение сбалансированного развития территорий [8]. Для этого необходимо ответить на широкий круг вопросов. Кто будет возводить школы, больницы и другие социальные объекты в построенных поселениях? Как инвестор, который построил, например школу, может передать ее на баланс муниципалитета? Должно ли государство обеспечить минимальный набор городских удобств в новых поселениях? Каковы будут коммунальные платежи? За счет чего будут существовать новые поселения, если основная или значительная часть их жителей работает не по месту проживания, где и платит налоги? Как и за счет чего должно финансироваться развитие инфраструктуры таких поселений?

Задача обеспечения мобильности населения может быть решена на местном уровне, поскольку она связана с массовым строительством жилья и дорог, с возможностью инвестирования в новые предприятия и в целом – с перспективой социально-экономического и территориального развития. Важно создать такую систему, в которой все заинтересованные субъекты – бизнес, власть, местные сообщества – были бы обязаны действовать в соответствии с принципами, закрепленными в схемах, составляющих основу стратегии социально-экономического развития всей страны. Это позволит избежать превращения территорий вокруг городов в люмпенизированные пустыни. Согласно разработкам Национального градостроительного института, в существенной государственной поддержке нуждается подготовка схем территориального планирования, главной целью которых должно стать отведение значительных участков под земли поселений [9]. По статистике, населенные пункты в России занимают территорию, составляющую около 2% (примерно 19 млн гектаров) от общей площади, пригодной для проживания.

Необходимо сформировать внятную социальную и градостроительную политику страны в целом и увязать в ней масштабы социально-экономического развития каждой конкретной территории и региона в пространстве и во времени. Нужна долгосрочная стратегия массового строительства жилья для различных категорий граждан, а для этого следует прежде всего привести в порядок и отрегулировать отечественное градостроение.

Крайне важно широко использовать возможности частно-государственного партнерства, когда государство выделяет землю, минимизируя временные и финансовые затраты на ее оформление и перевод из одной категории в другую, обеспечивает создание инфраструктуры, сводит до минимума сроки согласования разрешительной документации, а бизнес возводит качественное жилье по фиксированной цене.

Во многих странах развитием

2011

- ПЕРСПЕКТИВЫ
- ЗАДАЧИ
- РЕСУРСЫ

Приоритетные национальные проекты

«Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

По словам вице-премьера правительства Александра Жукова, в нынешнем году при реализации нацпроекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» удалось предотвратить значительное падение темпов ввода жилья. Но, судя по тому, что в январе-сентябре сдано 33 млн кв. м, достичь ранее запланированных 60 млн «квадратов» вряд ли удастся.

Зато существенно вырос объем ипотечного кредитования – особенно по сравнению с «провальным» из-за кризиса 2009 годом. Тогда кредитов на покупку жилья было выдано чуть более 130 тыс. на общую сумму 152,5 млрд руб. (падение в стоимостном выражении в 4,3 раза). В этом году россияне стали брать ипотечные кредиты в полтора раза чаще, а их объем к концу 2010-го может составить 320 млрд руб. Изначально эта сумма предусматривалась в размере 415 млрд. Ставки по ипотеке пока превышают 10–11%, но Председатель Правительства Владимир Путин ставит задачу снизить их до 6–7%.

В ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы основные акценты сделаны на формирование рынка доступного жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности. По словам главы Минрегионразвития Виктора Басаргина, за эти пять лет планируется ввести 14,5 млн кв. м жилья эконом-класса, а общий годовой ввод жилья в 2015 году составит 90 млн кв. м. Однако пока новоселье может себе позволить далеко не каждый трудоспособный гражданин. Скажем, в столице «квадрат» стоит в среднем 145,6 тыс. руб., в Санкт-Петербурге – 81,4 тыс. В других городах эта цифра ниже, но там ниже и уровень доходов. Что же касается жилья, возводимого для пострадавших от лесных пожаров, то себестоимость 1 кв. м там в среднем составляет 15–20 тыс. руб.

По материалам «РГ». Спецвыпуск «Экономика. Национальные проекты». – 12 ноября, 2010.

территорий (ленд-девелопментом) занимаются крупные государственные или полугосударственные компании. Например, в Голландии в качестве ленд-девелоперов выступают муниципалитеты. У них есть свои градостроители и проектировщики. Иногда они привлекают для этих целей какое-либо архитектурное бюро, которое получает все данные от муниципалитетов – где и какие планируются сети, где предполагается проложить трассу и т.д. В архитектуре и в градостроительстве позиция муниципалитетов и государства является ключевой. Проектировать район или город обязательно должен муниципалитет. Именно ему, а не частным компаниям принадлежит приоритет развития конкретной территории.

Наибольшая перспектива в решении подобных проблем должна отводиться государственно-частному партнерству при условии, что дороги, магазины, детские сады и школы будут построены за счет или с участием муниципальных властей. В таком случае можно будет рассматривать наиболее фиксированную цену стоимости квадратного метра, что позволит удерживать данный вид жилья в более дешевом сегменте.

Для решения этих проблем Минрегион России подготовил законопроект, согласно которому земельные участки делятся на три типа: дачные, садовые и огородные. На дачных участках, отмечается в документе, «могут размещаться индивидуальный жилой дом, а также не предназначенные для проживания хозяйственные строения и сооружения». Эти участки должны «находиться в границах населенных пунктов» и не на землях сельхозназначения. Нарушение ограничений влечет запрет на легальное подключение к коммуникациям, официальную регистрацию и, как следствие, «прописку» в таком доме. А на садовом и огородном участках разрешено строить только «строения и сооружения, не предназначенные для проживания». Тем самым дачное строительство вне населенных пунктов окажется вне закона.

Предлагаемый документ ставит своей целью упорядочение правоотношений, возникающих при строительстве на земельных участках, представленных для огородничества, садоводства и ведения дачного хозяйства. Он призван исключить хаотичное строительство, упростить и упорядочить оборот земель, дать возможность населенным пунктам развиваться за счет освоения близлежащих к ним территорий, а также не допускать проблем, подобных тем, которые возникли в Москве в нашумевшем на всю страну «Речнике».

Таким образом, освоение территорий требует глубокой проработки по различным направлениям на основе консолидированной схемы градостроительного планирования, учитывая возможности агломерации.

Литература

1. *Прокофьев В.* Через двадцать лет 70 процентов землян станут горожанами // Российская газета. № 204. 2010. 10 сентября.
2. *Константинов С.* Особенности национальной агломерации // Российская газета. № 191. 2008. 11 сентября.
3. *Щукин А.* Время модернизации городов // Эксперт. № 22. 2010. 7–13 июня.
4. *Краева И.* Пятый угол квадратного метра. Власти Подмосковья намерены ограничить плотность строительства // Российская газета. № 241. 2007. 27 октября.
5. *Калянина Л., Ступин И., Хазбиев А., Щукин А.* Город не для жизни // Эксперт. № 39. 2010. 4–10 октября.
6. *Ступин И.* Города на песке // Эксперт. № 35. 2010. 6-12 сентября.
7. *Бухарова О.* Дешевле не будет. Владимир Яковлев: По моим прогнозам, цены на жилье останутся на уровне этого года плюс-минус 5 процентов // Российская Бизнес-газета. № 14. 2010. 27 апреля.
8. *Ступин И.* Хватит жить в тумане // Эксперт. № 4. 2007. 29 января–4 февраля.
9. *Ступин И.* Как приручить стройкомплекс // Эксперт. № 11. 2006. 20–26 марта.

Олег КАШАЕВ, Белан ХАМЧИЕВ

ЭКСПЕРТИЗА ПОЛИТИКИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Неблагоприятная социально-экономическая обстановка, связанная с низким инновационным потенциалом в стране, требует постоянной объективной оценки сложившейся ситуации и поиска рациональных решений проблем. При этом сложность выбора эффективных решений резко возрастает.

Особую важность экспертная деятельность получила в связи с тем, что зачастую успешность проекта определяет именно качество, своевременность и целесообразность специального заключения [1].

О практически значимой роли экспертизы свидетельствуют Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», более поздние указы по ведомствам силового блока, «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах» и ряд других документов. Эти документы обозначили поворот от экспертно-теоретической к практической фазе административной реформы в части изменения структуры органов государственной власти и пе-

Олег КАШАЕВ – магистрант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Белан ХАМЧИЕВ – кандидат экономических наук, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва