Пространственное развитие, структурное построение и особенности Санкт-Петербургской агломерации

Б. П. УСАНОВ, канд. техн. наук, профессор ГАСУ, советник губернатора Санкт-Петербурга, засл. строитель РФ

Россия переживает непростой период своей истории. С одной стороны, завершается «восстановительный период» экономики, с другой, вследствие встраивания в планетарные интеграционные процессы, она втянута в мировой финансовый кризис. Экономическая мощь государства теперь зависит не столько от валовых объемов производства и природных запасов, сколько от умения субъектов федерации управлять хозяйственными и финансовыми потоками на глобальном рынке.

Новое качество экономического роста требует опоры на новые структуры, например, в лице агентств регионального и инвестиционного развития. Их поддержка становится главным направлением политики регионального развития.

Однако в регионах эти новые структуры пока не достигают размеров и состава, соответствующих динамике глобальных социально-экономических процессов. В стране явно ощущается недостаток компетенции, обеспечивающей формирование таких структур; не определены требования к формированию современной среды производства и жизни; нет полноценных систем экологического аудита и аудита городской среды. И пока все внимание государства концентрируется на развитии отраслей, технологий и компаний, региональный аспект развития явно упускается из виду.

Участникам общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России «Территория 2020», состоявшегося в октябре прошлого года, были предоставлены материалы, подготовленные компанией «Бауман Инновейшн» при поддержке международных и российских партнеров — «Рейтинг российских регионов. Конкурентоспособность 2008». В документ вошли 38 регионов, в том числе 33, рейтинг которых в той или иной степени превосходит индекс конкурентоспособности для России в целом (71-я позиция). В результате анализа показателей конкурентоспособности российские регионы распределились по следующим пяти группам:

- лидирующие регионы;
- относительно благополучные;
- средняя группа регионов;
- отстающие;
- проблемные регионы.

Национальный рейтинг возглавила Новосибирская область, за ней следуют Республика Татарстан и Московская область. Интегрированные в международный рейтинг показатели конкурентоспособности этих регионов находятся: для Новосибирской области между 45-й и 46-й позициями (Кипр и Турция соответственно), для Республики Татарстан — между 46-й и 47-й позициями (Турция и Венгрия), для Московской области — между 49-й и 50-й позициями (Кувейт и Коста-Рика).

К группе лидирующих относятся четыре региона. Помимо тройки лидеров в группу входит Самарская область, 4-я позиция которой в национальном рейтинге соответствует положению между 50-м и 51-м местами (Коста-Рика и Саудовская Аравия) в международном рейтинге.

Группу относительно благополучных регионов формируют восемь регионов, в том числе и Санкт-Петербург (9, 55/56). Ленинградская область входит в среднюю группу регионов (16, 57/58). Оценку и анализ конкурентоспособности Москвы в национальном и международном масштабе планируется провести позднее.

Анализ конкурентоспособности основан на комбинации общедоступных статистических данных и результатов опроса директоров и первых лиц компаний. В России опрос был проведен среди порядка 4000 руководителей; в 127 странах, включенных в рейтинг, было опрошено более 11000 лидеров бизнеса. При составлении индекса конкурентоспособности результаты опроса были дополнены более 50 факторами из объема статистической отчетности.

Я убежден, что приведенные выше показатели далеко не случайны. В геоэкономическом отношении Россия сегодня едва ли может считаться великой державой. В стране насчитывается 1052 города и поселка городского типа, 152 тысячи сельских поселений, но лишь в 140 точках наблюдается экономический рост. Всего 12 субъектов Федерации из более чем восьми десятков производят 60% всей промышленной продукции России. Всего 24 компании обеспечивают 30% ВВП страны. Этого явно недостаточно, чтобы, с одной стороны, вывести российские регионы на мировой рынок в качестве важнейших узлов в системе товарных, финансовых, технологических, геоэкологических и культурных обменов, а с другой, закрепить за страной значимое место в этой глобальной системе.

Задача состоит в том, чтобы преодолеть ограниченность существующего на данный момент опыта и выйти на такое рассмотрение проблем пространственного развития в масштабах всей страны и ее места в различных макрорегионах мира, которое позволит раскрыть весь потенциал нового подхода к задачам управления развитием российской экономики. Необходимо наблюдать работу по пространственному развитию на всех ступенях, от страны

как целого до самой маленькой административной единицы — местного самоуправления.

Понятие «пространственное развитие» (spatial development) возникло на Западе в начале 70-х гг. прошлого века и сразу же приобрело достаточно широкий спектр значений. Между тем, ключевой его смысл заключается в обозначении комплекса мер по гармонизации на данной территории разнонаправленных процессов и оптимизации происходящих изменений.

Расчеты Всемирного банка показывают, что только из-за неэффективной пространственной организации Россия теряет 2–3% ВВП ежегодно. Для нашей нынешней ситуации характерна низкая эффективность использования средств, которые в последние годы все больше концентрируются в руках федерального центра и перераспределяются по территории страны. Средства, которые через налоговую систему берутся у регионов-доноров и переводятся дотационным регионам, в итоге не играют той роли, которую они должны исполнять. На практике это не только замедляет развитие первых, но и приводит если не к стагнации, то к чрезвычайно замедленному росту вторых.

Вот почему для обеспечения связности территорий в составе страны необходимо сформировать новый опорный каркас пространственной организации. У нас же пока многое в этом плане делается наоборот.

21 субъект Федерации и 5 федеральных округов России имеют самое непосредственное отношение к морехозяйственной деятельности. Весьма важное значение развития указанного направления подчеркивалось в обсуждавшейся на декабрьском заседании Морской коллегии при правительстве РФ «Стратегии развития морской деятельности до 2020 года и на более отдаленную перспективу», в ситуационном анализе проекта которой мне довелось принимать участие по приглашению председателя государственного научно-исследовательского учреждения «Совет по изучению производительных сил», академика РАН А. Г. Гранберга. В «Стратегии» отводится едва ли не решающая роль регионам и субъектам Федерации. В то же время принятый федеральный закон о портах России даже не упоминает указанные административные единицы РФ.

Уникальное геополитическое положение Петербургского региона в развитии процесса интеграции российской транспортной системы в международную транспортную сеть ни для кого не представляет секрета. Он исторически является столбовым пунктом национального транзитного моста между европейским сообществом и бурно развивающимся Азиатско-Тихоокеанским регионом, началом многих логистических цепочек российских транспортных коридоров. Но поищите эту ориентировку в «Стратегии транспортно-логистического комплекса Санкт-Петербурга», разработанной по заданию комитета транспортно-транзитной политики Правительства Санкт-Петербурга. Она там отсутствует. В то же время через Северо-Западный федеральный округ проходит порядка 46% всего экспортно-импортного объема грузов России. Финские компании все чаще задумываются о кооперации с российскими коллегами в развитии транспортных коридоров. Аналитический журнал «Транспорт» в сентябрьском номере за 2008 год, в статье «Склады требуют насыщения» вполне определенно акцентировал, что «Северо-Запад сделал ставку на складскую логистику», а не на транспортную. А ведь именно она и обеспечит дальнейшее повышение доли национального дохода от продажи транспортных услуг за счет сокращения продажи углеводородных ресурсов и поможет превзойти пресловутые 4% международного транзита через территорию России.

Что же касается собственно транзита, проблем смешанных перевозок, участия в их становлении субъектов Федерации, то Минтранс РФ уже более пяти лет не может внести на рассмотрение правительства проект соответствующего федерального закона. Вот и получается, что, по его же данным, по-прежнему до 100 млн тонн российских грузов ежегодно проходит через порты Финляндии, Украины и стран Балтии.

А возьмите проблемы геоэкологической политики. Санкт-Петербург в списке субъектов Федерации по этому направлению прописан в замыкающей, наиболее тревожной группе. Весьма печальными в плане экологии оказались для Невской губы результаты первого этапа намыва территории с западной стороны Васильевского острова, в том числе под новый морской пассажирский терминал, о чем мне уже приходилось писать вместе со своими коллегами в журнале «Транспорт Российской Федерации» (статья «Новый "удар" по Невской губе» в номерах 3, 4 и 5 за прошлый год).

Нетрудно заметить, что у всех вышеприведенных примеров есть одна общая черта. Каждая из описанных ситуаций характеризуется не только вполне определенным выходом за пределы границ соответствующего субъекта федерации, но и достаточно заметным резонансным эффектом для соседних регионов. Сделаем это замечание определяющим в наших дальнейших размышлениях.

XXI столетие, предлагая нам динамичное развитие, не оставляет ни малейшей возможности топтаться на месте. Однако, стремясь в будущее, мы нередко оглядываемся в прошлое, ведь история помогает нам по достоинству оценить сегодняшний день и понять, что нас ждет в будущем.

История России начинается с создания ее коммуникационной сети — великой системы водных магистралей. Может быть, даже само образование Российского государства, его богатство и многонациональное население были связаны с торговым путем «из варяг в греки», который пересекал три крупные экономико-географические области, интегрируя их потенциал в экономику единого древнерусского государства.

Путь через Евразию стал величайшим географическим открытием Старого Света. Он был необходим всему человечеству, и России требовалось его освоить, пока она не вышла через Сибирь к Тихому океану. Так, по существу уже в канун петровской эпохи определилось значение России как моста между Европой и Америкой. В стране шел процесс неуклонного усиления товарно-денежных отношений и укрепления городов, постепенно складывался всероссийский рынок. И это едва ли не первая особенность исторического процесса формирования российской государственности.

Кроме того, неотъемлемой частью любой культурно-коммуникационной сети, ее непременным атрибутом является урбанизм. Россия, как государство, в значительно большей степени, чем другие, сложилась вокруг торговых городов. Урбанизация планеты прошла длинный исторический путь от первых поселений до грандиозных урбоареалов. Российские агломерации — также детище XX века. Ранее условий для их возникновения не возникало.

Есть лишь исключение: одновременно или несколько позже строительства Санкт-Петербурга создавались его спутники-резиденции (Петергоф, Царское Село, Ораниенбаум, Павловск, Гатчина), крепости (Кронштадт), промышленные центры (Колпино, Сестрорецк). Созда-

вались дальние спутники, например, Лодейное Поле — колыбель Балтийского флота, Петрозаводск (бывшая Петровская слобода при железоделательном и пушечнолитейном заводе). Петербургская агломерация, возникшая задолго до агломерационной эры, выглядела необычным явлением в городском расселении Российской империи.

И, наконец, своеобразие исторического пути России состояло в том, что каждый раз следствием реформ оказывалась еще большая архаизация системы общественных отношений. Своеобразие состоит также в том, что догоняющие, в своей основе насильственные реформы требуют усиления, хотя бы временного, деспотических начал государственной власти и приводят в конечном итоге к долговременному укреплению деспотизма. В свою очередь, замедленное из-за деспотического режима развитие требует новых реформ, и все повторяется снова. Такие циклы становятся типологической особенностью исторического пути России.

Чтобы предпринятый анализ был достаточно полон, он должен базироваться не только на истории русского урбанизма и особого, как отклонение от обычного исторического порядка, пути развития России, но и на современных концептуальных представлениях о взаимосвязи развития структур расселения и территориальных межотраслевых транспортных систем. Для России с ее огромными территориями, неравномерным хозяйственным освоением, разной плотностью населения оптимально налаженная и эффективно действующая транспортная система всегда играла особую роль.

Одно из главных направлений перехода к такому согласованному развитию территориально сближенных регионов — создание транспортно-инфраструктурного каркаса. Это, в первую очередь, взаимодействующие, наиболее значимые транспортные узлы и связывающие их транспортные коридоры, серьезное рассмотрение и исследование которых невозможно без всестороннего анализа расселения и другого наиболее значимого социально-экономического насыщения соответствующих территорий.

Прямым результатом этой работы стало построение принципиально-схематического модельного представления о пространственно-структурных особенностях, тенденциях и перспективах развития Санкт-Петербургской агломерации (*рис. 1* и *2*). В качестве ее ядра была идентифицирована центральная, с высокоплотной, почти сплошной застройкой часть Петербурга площадью 550 кв. км, с численностью населения свыше 4 млн чел. и средней плотностью населения почти 7300 чел./кв. км.

К ядру примыкает зона непосредственно прилегающих к нему поселений и межселенных территорий, зона поселений-спутников этого ядра, зона пригородов. Важнейшая часть этой зоны — I пояса поселений-спутников ядра — начинается от границ ядра и простирается (включительно): на западе — до Большой Ижоры, Кронштадта, Зеленогорска и Рощино; на юге — до Гатчины, Форносово, Тосно; на востоке — до Мги, Шлиссельбурга, поселка им. Морозова; на севере — до Агалаково и Лесколово. Легко заметить, что только меньшая часть этого пояса входит в состав Санкт-Петербурга как субъекта РФ. Большая же часть располагается на территории Ленинградской области. Площадь пояса составляет 4.84 тыс. кв. км, население — 1150 тыс. чел., средняя плотность — 240 чел./кв. км.

Внешняя граница пояса практически совпадает с внешними границами лесопаркового защитного пояса Петербурга. В пределах пояса сосредоточено не менее 85% всех маятниковых поездок. Здесь расположено строительство крупных, комплексных объектов инженерной и транспортной инфраструктуры Кольцевой дороги и Комплекса защитных сооружений города от наводнений, предусмотрено развитие существующих и формирование новых нежилых зон «Белоостровская», «Юго-Западная», «Красносельская», «Горелово», «Шушары», «Пушкинская», «Металлострой», «Нева» и «Кирпичный завод».

В состав II пояса поселений-спутников ядра включаются северные территории Ломоносовского района, город Сосновый Бор, оставшаяся за пределами I пояса часть Всеволожского района, большая часть территории Гатчинского района, значительная часть территорий Тосненского и Кировского районов. Площадь II пояса — 6,2 тыс. кв. км, население — 220 тыс. чел., средняя плотность населения — 35 чел./кв. км. Это зона интенсивных цикличных рекреационных миграций, соответствующую долю которых в пределах указанных границ можно оценить в 75–80%.

Таким образом, Санкт-Петербургская агломерация — довольно масштабное, сложноустроенное, целостное территориальное образование; вторая по масштабам, значению и уровню развития в стране, но структурно еще только вызревающая. Ее пространственная структура носит отчетливо моноцентрический характер, отличаясь резким преобладанием главного города-центра. Всего в пределах границ агломерации 63 городских населенных пункта и более 680 сельских населенных пунктов, 90 из которых категорируются как большие и крупные. Агломерация характеризуется устойчивыми и масштабными маятниковыми трудовыми миграциями.

Итак, агломерация — компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в динамичную систему многообразными связями. Фундаментальные свойства таких группировок — сближенность составляющих ее поселений и их взаимная дополняемость. Агломерации являются ключевыми формами современного расселения в большинстве стран мира. Их формирование знаменует урбанистический переход, произошедший в XX веке.

Но в нашей стране агломерации долго не являлись специальным объектом градостроительного проектирования, и лишь в последнее время появилось понимание их важности в перспективном устройстве страны и регионов.

Два процесса, совмещаясь, формируют агломерации. Первый стимулируется городом-центром, заинтересованным в развитии спутников как в средстве решения своих проблем (вынос части производств, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры, развитие рекреационных баз и т.п.). Второй осуществляется усилиями внешних субъектов — министерств, фирм, промышленно-финансовых групп, стремящихся использовать для размещения подведомственных им объектов благоприятные условия окружающей город-центр территории. Именно первому присущ комплексный подход при устройстве территории, являющийся как бы территориальным началом.

Обращение крупного города к агломерации — естественный результат его саморазвития. 76 российских городов, которые в 1989 году (последняя перепись советского периода) насчитывали свыше 250 тыс. жителей, было принято считать ядрами потенциальных агломераций,

В результате «сдвига» населения к контактной зоне «суша–океан» опережающими темпами стал развиваться процесс приморской урбанизации. Вопрос создания городских агломераций в последнее время стал одним из

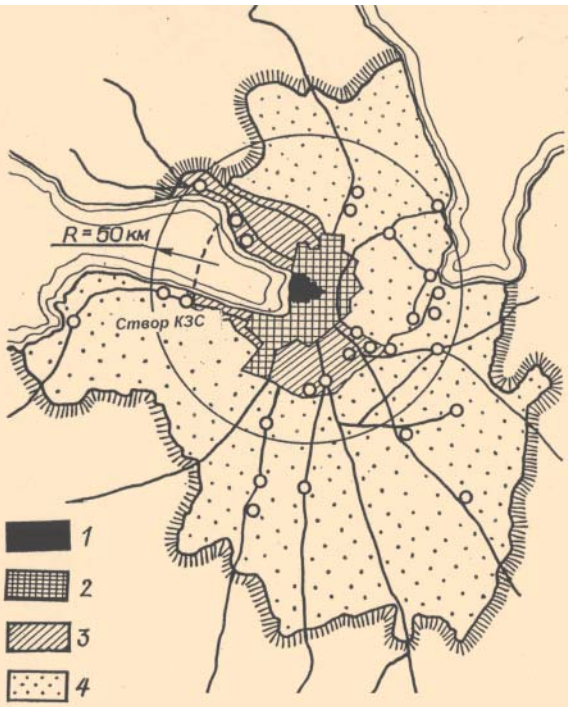

Рис. 1. Зоны Санкт-Петербургской системы расселения:
1 — центральные районы С.-Петербурга; 2 — периферийные районы города; 3 — территории, подчиненные администрации С.-Петербурга; 4 — районы Ленинградской области, примыкающие к городу (Всеволожский, Тосненский, Гатчинский, Ломоносовский)

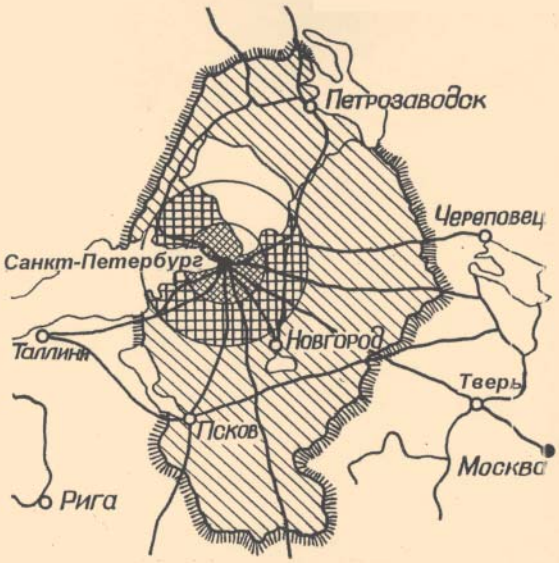

Рис. 2. Санкт-Петербургская региональная система расселения:
1 — Санкт-Петербургская региональная система расселения (R=50 км); 2 — зона влияния Санкт-Петербургской региональной системы расселения (R=150 км); 3 — формирующаяся Санкт-Петербургская региональная система расселения

самых актуальных и часто обсуждаемых.

Всплеск интереса к агломерациям обусловлен целым рядом причин. Во всем мире в основном он связан с особой ролью городов в современном обществе, и в первую очередь так называемых «глобальных городов».

Самое простое определение агломерации следующее. Это компактная пространственная совокупность поселений, объединенных производственными и культурными связями.

Главные преимущества агломерации — возможность всех жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах, и более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы. В любом случае интерес к агломерациям — это интерес к поиску дополнительных возможностей развития вне рамок формальных административно-территориальных границ. В современных условиях агломерация дает возможности для повышения эффективности использования трудового потенциала, наращивания человеческого капитала, повышения качества жизни.

В 2007 году Минрегион заявил, что крупные городские агломерации должны стать частью долгосрочной стратегии развития России. Для обеспечения высоких темпов экономического роста страна обязана перейти к развитию инновационных технологий и постиндустриальному типу производства, а городские агломерации как раз являются средоточием этих процессов и источниками конкурентоспособности России в глобальной экономике.

Переход к развитию в рамках агломерации — это не административный и даже не технологический процесс. Его не осуществить одним декретом, а в условиях давления одной из сторон агломерации вообще чахнут. Кроме того, развитие в рамках агломераций — это всегда согласование интересов.

Общих черт у российских и зарубежных агломераций, конечно же, больше, чем различий. И иностранный опыт нам необходим в полной мере. Наша особенность состоит в том, что мы учимся управлять агломерациями в ситуации депопуляции, когда их субъекты подозревают друг друга в намерении увести к себе дефицитные трудовые ресурсы.

Изучение зарубежного опыта позволяет сделать следующий вывод: основным инструментом управления агломерациями в развитых странах является организация сотрудничества между административными единицами, на территории которых агломерация расположена. Она осуществляется либо в форме делегирования части полномочий создаваемому межсубъектному органу управления, либо в форме координации принятия соответствующих решений, затрагивающих интересы сторон.

Литература:

1. Усанов Б. П. «Ногою твердой стать при море...». СПб.: Гуманистика. — 720 с. — 41 цв. ил.

2. Проект «Стратегия развития морской деятельности до 2020 года и на более отдаленную перспективу». Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации, ГНИУ «Совет по изучению производительных сил». Москва, 2008. — 60 с.

3. Усанов Б. П, Викторов С. В., Сухачева Л. Л. Новый "удар" по Невской губе // Транспорт Российской Федерации, 2008, № 3–4. — С. 70–74; № 5. — С. 60–63.

4. Лаппо Г. Городские агломерации СССР — России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение, № 4–5. — С. 6–9.

5. Усанов Б. П. Взаимодействие природно-технических систем — основа обеспечения устойчивого развития агломерации (на примере Санкт-Петербурга) // Эксплуатация морского транспорта, 2008, № 4. — С. 22–26.

6. Солодилов В. В. Транспортно-коммуникационная основа согласованного развития Москвы и Санкт-Петербурга. Аналитическая записка. Центр стратегических разработок «Северо-Запад», 2005. — 79 с.

7. Артоболевский С. С. Перспективы развития территорий, прилегающих к транспортным коридорам Москвы и Санкт-Петербурга. Аналитическая записка. Центр стратегических разработок «Северо-Запад», 2005. — 14 с.

8. Научно-исследовательская работа «Разработать предложения по координации генерального плана развития Ленинграда и Ленинградской области в системе долгосрочного и пятилетнего социально-экономического планирования» / Усанов Б. П. (руководитель темы). — ЛенНИИпроект, гос. рег. 81018440, инв. 0282.0078669, 1981. — 73 с.