УДК 338.22

DOI 10.23968/1999-5571-2017-14-6-339-343

© Г. Ф. Токунова, д-р экон. наук, доцент
© О. А. Жлудова, канд. социол. наук, доцент
© И. В. Дроздова, д-р экон. наук, профессор
(Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет)
E-mail: tgf_1608@mail.ru, zhudovaoxana@gmail.com,
drozdova@lan.spbgasu.ru

© G. F. Tokunova, Dr. Sci. Ec., Associate Professor
© O. A. Zhudova, PhD in Sci. Soc., Associate Professor
© I. V. Drozdova, Dr. Sci. Ec., Professor
(Saint Petersburg State University of Architecture
and Civil Engineering)
E-mail: tgf_1608@mail.ru, zhudovaoxana@gmail.com,
drozdova@lan.spbgasu.ru

ВЛИЯНИЕ СТРОИТЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСА НА РАЗВИТИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

THE INFLUENCE OF THE CONSTRUCTION SECTOR ON THE DEVELOPMENT OF SAINT-PETERSBURG AGGLOMERATION

Доказывается, что строительство существенным образом влияет на формирование и развитие агломераций, но может стать источником усиления нагрузки на них. Массовая застройка ближайших к Санкт-Петербургу пригородов экономически выгодна, но разрушает сложившуюся социальную структуру застраиваемых территорий. В результате появляются районы, функционирующие в режиме маятниковой миграции. При этом нагрузка на обеспечение пригородов инфраструктурой полностью ложится на «принимающую территорию», которая не обладает достаточными ресурсами. Показано, что такая ситуация стала следствием отсутствия совместных программ развития городских и пригородных территорий, в первую очередь градостроительных планов.

Ключевые слова: городская агломерация, строительный комплекс, новостройки, социально-экономическое развитие, градостроительная политика, стратегия.

The article substantiates that construction industry essentially influences the formation and development of agglomerations, but it can also become a source of load strengthening on them. Although mass building development of the suburbs located in the vicinity of St. Petersburg is economically beneficial for the city, it destroys the developed social structure of the built-up territories. As a result, there have emerged some areas functioning in the mode of pendulum migration. Concurrently, the load of providing the suburbs with infrastructure becomes the responsibility of the “accepting territory” which has no sufficient resources. It is demonstrated that such situation has been caused by the lack of joint development programs of urban and suburban areas, and, first of all, of the urban development plans.

Keywords: urban agglomeration, construction sector, new developments, socio-economic development, urban policy, strategy.

Городские агломерации — неотъемлемая черта современной экономики. Феномен агломерации рассматривается в качестве «зоны опережающего развития», являющейся основой для модернизации общества и развития инновационной экономики. В академической литературе под агломерацией понимается компактное расположение поселений, не только территориально объединенных, но обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями [6].

Хотя феномен агломерации получил широкое распространение (например, большая часть населения России проживает в городах), ее правовой статус до сих пор не определен. На сегодняшний день в Градостроительном кодексе понятие «агломерация» не закреплено, что затрудняет не только функционирование упомянутых территориальных образований, но и разработку эффективных инструментов управления ими. Среди основных проблем развития агломераций можно назвать и отсутствие как полной статистической информации, четко

определенных критериев, позволяющих определить границы агломераций, так и инструментов идентификации основных факторов, влияющих на социально-экономическое развитие этих образований.

В вопросе определения границ агломерации в современной практике наибольшее распространение получил подход, сторонники которого очерчивают группу населенных территорий, исходя из временных затрат на передвижение внутри образования (не более 2 ч) [4]. В странах ЕС, например, основным критерием агломерации (метрорегиона) является численность населения, проживающего на территории (250 тыс. жителей)¹. Таким образом, одно только отсутствие законодательной базы относительно агломераций уже не позволяет разрабатывать нормы и нормативные документы, координирующие управленческую деятельность различных несоподчиненных органов власти, действующих на территории агломерации. Помимо этого, необходимо регулировать взаимодействие всех агентов в экономической, социальной, экологической и культурной сферах образования.

Обзор международной практики изучения и регулирования территориального развития позволяет выделить следующие особенности развития городских агломераций [3, 5, 7, 9]:

- отток действующих предприятий за пределы городской агломерации с целью снизить нагрузку на ее ядро;
- размещение городов-спутников в радиусе 60–100 км от ядра городской агломерации;
- трудоустройство населения городов-спутников в возрасте до 30 лет на местных предприятиях;
- снижение бюджетных расходов на градостроительные и региональные программы;
- снятие демографической нагрузки на ядро агломерации за счет концентрации в нем непродуцированной сферы² (финансы, страхование, НИОКР, консалтинг);

• ухудшение условий и качества жизни в ядре агломерации из-за роста концентрации в ней населения;

- реновация депрессивных территорий;
- формирование для научно-исследовательских отраслей зон свободной торговли и развития;
- несовпадение границ городских агломераций с границами административно-территориального деления (исключение — опыт Шанхая).

Сегодня на карте России выделяют следующие агломерации: Московскую, Санкт-Петербургскую, Ростовскую и Самарско-Тольяттинскую [4]. Общая характеристика перечисленных образований — их формирование вокруг одного (реже двух) города-ядра.

Санкт-Петербургская агломерация сегодня испытывает активное формирование за счет быстрой застройки прилегающих к мегаполису территорий. В последнее десятилетие доля строительства в валовом региональном продукте Ленинградской области составила 13,6–20 % (по Санкт-Петербургу — 5,5–7,8 %)³. Такая динамика свидетельствует о том, что вклад строительства в экономику региона существенно превышает допустимое значение данного показателя (считается, что в экономике его значение не должно превышать 10 %). Кроме того, она указывает, что жилищное строительство становится приоритетной сферой региональной экономики и в дальнейшем может негативно сказаться на общем развитии территории. Снижение объемов строительства в последующие годы, помноженное на эффект мультипликатора, может быть значительным и привести к разрушительным последствиям для региональной экономики в целом.

Действующая социально-экономическая стратегия развития Санкт-Петербурга до 2030 г. предусматривает формирование Санкт-Петербургской агломерации и снятие барьеров на этом пути.⁴ В Ленинградской области Концепция комплексного развития территорий, прилегающих к Санкт-Петербургу, принятая в 2014 г., рассматривала в качестве перспектив-

¹ Eurostat. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions

² Следует помнить, однако, что для городских агломераций Японии характерен опыт вынесения на окраину ряда административных, логистических, складских, образовательных, научно-исследовательских организаций.

³ Федеральная служба статистики. URL: www.gsk.ru

⁴ Социально-экономическая стратегия развития Санкт-Петербурга до 2030 года. URL: <http://www.peterburg2030.ru/>

ного направления также формирование единой агломерации⁵. Однако утвержденная Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 г.⁶ предусматривает реализацию совместных проектов, а идея формирования агломерации с единым управленческим органом закрепились лишь в Концепции, где Правительством Ленинградской области основной акцент был сделан на активизации жилищного строительства, способствующего росту потребительского потенциала, инвестиционной привлекательности и др. В связи с этим с 2013 г. в Санкт-Петербурге число реализованных строительных проектов сократилось на 36 %, а в Ленинградской области выросло на 48 %. Прилегающая к Санкт-Петербургу территория Ленинградской области рассматривалась застройщиками в качестве наиболее перспективной для инвестиционных проектов по нескольким причинам. Так, на территории Санкт-Петербурга достаточно трудно найти свободную землю под жилищное строительство; кроме того, многие застройщики отмечали отсутствие административных барьеров в Ленобласти, более понятную процедуру прохождения согласований и низкую стоимость земель на ее территории. Потенциальных потребителей привлекают и относительно низкая стоимость жилья при большей площади квартир, и благоприятная экологическая обстановка вдали от центра агломерации при одновременной его территориальной доступности.

Что казалось благом для застройщиков, в итоге обернулось проблемами в социально-экономическом развитии территории. Многократный рост населения и отсутствие мест приложения труда усугубили транспортные проблемы пригородов [8]. В отличие от зарубежного опыта, в активно застраиваемых районах-пригородах Санкт-Петербурга (Бугры, Девяткино, Мурино, Янино, Кудрово, Рыбацкое) большая часть трудоспособного населения, согласно данным локального рынка труда, занята в таких сферах экономики, как розничная торговля, строительство и транспорт. Анализ вакансий показывает, что в сфере производства задействовано не бо-

лее 10 % работников от общего числа занятых на локальном рынке труда. Таким образом, в районах активной жилищной застройки наблюдается тенденция, в рамках которой развитие Санкт-Петербургской агломерации не снимает нагрузку с ее ядра, что было бы наиболее предпочтительно для правильной организации экономического пространства.

Другая отличительная черта формирования Санкт-Петербургской агломерации — высокая доля бюджетных расходов на развитие районов новостроек в Ленинградской области, в первую очередь инфраструктуру. Бюджетные возможности области, по мнению авторов указанной выше Концепции, были способны обеспечить сопутствующей инфраструктурой лишь ввод 300 тыс. м² жилья в год. Вместе с тем, только во Всеволожском, Ломоносовском, Тосненском и Гатчинском районах за период с 2014 г. было введено в эксплуатацию значительно больше жилья: в 2014 г. — 760 тыс. м², в 2015-м — 1301 тыс., в 2016-м — 1732 тыс., в 2017-м (с января по сентябрь) — 1722 тыс.⁷ Поэтому новые пригороды на сегодняшний день не в полной мере обеспечены объектами здравоохранения, дошкольными учреждениями и школами. Несмотря на то что объем налоговых поступлений в бюджет Ленинградской области в результате обозначенной выше региональной политики увеличился в десять раз, возросшие потребности в социально значимых объектах не могут быть удовлетворены полностью⁸ — и это на фоне того, что на территории Ленинградской области есть и другие населенные пункты, остро нуждающиеся в развитии социальной инфраструктуры. Проживающее в пригородах население компенсирует недостаток инфраструктуры в районах новостроек за счет учреждений, расположенных на территории городской окраины. Результатом этого стало увеличение нагрузки на городские детские сады, школы и поликлиники, в первую очередь детские.

Указанные выше обстоятельства привели к внесению в 2016 г. корректив в утвержденную Концепцию и градостроительную политику Ленинградской области. Так, территория

⁵ Концепция комплексного развития территорий, прилегающих к Санкт-Петербургу. URL: <http://econ.lenobl.ru/Document/1406099853.pdf>

⁶ Мониторинг Ленинградской области. URL: http://monitoring.lenreg.ru/?page_id=4482

⁷ Комитет по строительству Ленинградской области. URL: <http://www.building.lenobl.ru/programm/statistic>

⁸ Строительный комплекс Ленинградской области: единая градостроительная политика. URL: <http://stoppress.ru>

области была разделена на три зоны исходя из следующих критериев: географическое расположение, прогноз прироста населения, культурно-историческая ценность территории и рыночная стоимость квадратного метра жилья. Около 30 населенных пунктов — ближайших пригородов Ленобласти — были обозначены как территория «красной зоны», что подразумевало комплексное освоение территории девелоперами, включая обязательное возведение всей инфраструктуры (школ, детских садов, поликлиник, инженерных сооружений, противопожарных объектов и др.). Кроме того, бремя строительства дорожно-транспортной сети вплоть до подключения ее к региональным дорогам также легло на девелоперов. Все социальные объекты будут выкуплены в течение 7 лет, однако органы власти делают оговорку, что размер выкупа будет зависеть от исполнения налоговых обязательств застройщиками⁹.

Еще одним важным шагом на пути к минимизации указанных проблем стало подписание между правительствами Санкт-Петербурга и Ленинградской области Соглашения о сотрудничестве при подготовке Концепции агломерации, подразумевающей синхронизацию документов территориального планирования, в том числе градостроительных планов¹⁰. Тем не менее реализация представленной Концепции не представляется быстро достижимой. Так, по прогнозам Научно-исследовательского и проектного центра Генерального плана Санкт-Петербурга, занимающегося разработкой Концепции пространственного развития Санкт-Петербургской городской агломерации, достижение обозначенных количественных показателей возможно лишь к 2043 г.¹¹ Еще одна проблема заключается в том, что данный документ не имеет официального статуса, представляя собой простое соглашение¹².

Вместе с тем, история Санкт-Петербургской агломерации насчитывает некоторые примеры проведения государственной политики в ком-

плексном освоении территории. Так, принятый в 1987 г. генеральный план Ленинграда рассматривался в контексте проблем Ленинградской области. Ему предшествовали решения исполнительных комитетов Ленинградской области и городских Советов народных депутатов от 9 мая 1948 г., а также указания ЦК КПСС от 25 мая 1984 г. «Об обеспечении взаимосвязанного комплексного развития Ленинграда и Ленинградской области» [1]. Коррективы в реализацию плана внесли дальнейшие политические события.

Международная практика свидетельствует о том, что для успешного развития агломераций необходим национальный статистический учет социально-экономических показателей их развития, а также координационные и управленческие структуры субъектов, входящих в их структуру [2]. Подобная практика характерна для Барселоны, Токио, Манчестера и ряда метрополий США.

Таким образом, конструктивное решение насущных проблем Санкт-Петербургской агломерации возможно лишь на основе разработки всеми субъектами, входящими в ее состав, согласованных документов территориального развития и работы координационных органов управления.

Библиографический список

1. Батурко И. Ю. История градостроительной политики в Ленинграде: По материалам генеральных планов города с 1917 по 1991 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / СПбГУ. СПб., 2005.
2. Батчаев А. Р., Жихаревич Б. С., Лебедева Н. А. Международный опыт управления развитием городских агломераций // Известия Русского географического общества. 2012. Т. 144. Вып. 4. С. 1–10.
3. Волчкова И. В., Минаев Н. Н. Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика // Экономические науки. 2013. № 11 (108). С. 53–57.
4. Иванченко Л. В., Тимошук Н. А. Управление развитием агломерации. Проблемы и решения // Вестник СамГУ. 2014. № 2(113). С. 72–78.
5. Парицто Е. В. Зарубежный опыт формирования и развития городских агломераций // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2014. № 15. С. 44–51.
6. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 2002.

⁹ В программу «Светофор» внесли поправки. URL: <http://ktostroit.ru/news/250111/>

¹⁰ Строительный комплекс Ленинградской области: единая градостроительная политика. URL: <http://stopress.ru>

¹¹ О Концепции пространственного развития Санкт-Петербургской городской агломерации. URL: <http://www.gugenplan.spb.ru/RU/410>

¹² Цай Н. Планы на агломерацию. URL: <http://stroyimpuls.ru/sgh/2017/173-iyun-2017/135944/>

7. Саетова А. А. Строительные циклы в России и за рубежом // Экономические науки. 2009. № 10 (59). С. 104–109.

8. Токунова Г. Ф. Транспортная инфраструктура как фактор пространственного развития агломераций // Транспорт Российской Федерации. 2016. № 6 (67). С. 43–45.

9. Яновский В. В. Городские агломерации в модернизации России. URL: <http://2020strategy.ru/g12/documents/32581748.htm>

References

1. Baturko I. Yu. *Istoriya gradostroitel'noy politiki v Leningrade. Po materialam general'nykh planov goroda s 1917 po 1991 gg.* Diss. k.i.n. [The history of urban policy in Leningrad. Following the master plans of the city from 1917 to 1991. PhD in Sci. Hist. diss.]. St. Petersburg, 2005.

2. Batchaev A. R., Zhikharevich B. S., Lebedeva N. A. *Mezhdunarodnyy opyt upravleniya razvitiem gorodskikh aglomeratsiy* [International experience of managing the development of city agglomerations]. *Izvestiya Russkogo geograficheskogo obshchestva – Bulletin of the Russian Geographical Society*, 2012, vol. 144, no. 4, pp. 1–10.

3. Volchkova I. V., Minaev N. N. *Modeli upravleniya aglomeratsiyami: mezhdunarodnyy opyt i rossiyskaya praktika* [Models of agglomerations management. International experience and Russian practice]. *Ehkonomicheskie nauki – Economic sciences*, 2013, no. 11 (108), pp. 53–57.

4. Ivanchenko L. V., Timoshchuk N. A. *Upravlenie razvitiem aglomeratsii. Problemy i resheniya* [Management of agglomeration development. Problems and solutions]. *Vestnik SamGU – Bulletin of SAMSU*, 2014, no. 2(113), pp. 72–78.

5. Parshuto E. V. *Zarubezhnyy opyt formirovaniya i razvitiya gorodskikh aglomeratsiy* [Foreign experience of formation and development of city agglomerations]. *Ehkonomika i upravlenie: analiz tendentsiy i perspektiv razvitiya – Economy and management: analysis of tendencies and prospects of development*, 2014, no. 15, pp. 44–51.

6. Rayzberg B. A. *Sovremennyy ehkonomicheskiy slovar'* [Modern economics dictionary]. Moscow, Infra-M Publ., 2002.

7. Saetova A. A. *Stroitel'nye tsikly v Rossii i za rubezhom* [Construction cycles in Russia and abroad]. *Ehkonomicheskie nauki – Economic sciences*, 2009, no. 10 (59), pp. 104–109.

8. Tokunova G. F. *Transportnaya infrastruktura kak faktor prostranstvennogo razvitiya aglomeratsiy* [Transport infrastructure as a factor of spatial development of agglomerations]. *Transport Rossiyskoy Federatsii – Transport of the Russian Federation*, 2016, no. 6, pp. 43–45.

9. Yanovskiy V. V. *Gorodskie aglomeratsii v modernizatsii Rossii* [Urban agglomerations in Russia's modernization]. Available at: <http://2020strategy.ru/g12/documents/32581748.html>