

**Стенограмма отдельных выступлений круглого стола
«Формирование агломераций –
современные проекты пространственного развития»**

19 декабря 2006 года, 15:00
г. Москва, ул. Садовая-Самотечная, д.10/23, стр.1
Министерство регионального развития РФ

Организатор: Министерство регионального развития РФ совместно с
Центром стратегических разработок «Северо-Запад»

(...)

**ВЫСТУПЛЕНИЕ НА ТЕМЕ:
«КРУПНЫЕ ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ
КАК ПОЛЮСА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА РОССИИ»**

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ КНЯГИНИН, директор Фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад»:

Георгий Лаппо в свое время написал статью, в которой отмечал, что урбанизация в России застыла на точке агломерации, и в отличие от других стран в РФ не сложились современные динамично развивающиеся агломерации, страна хронически не доагломерирована. Двумя исключениями являются города Санкт-Петербург и Москва, которые в настоящее время представляют собой полноценные и динамично развивающиеся центры российской урбанизации и агломеративного строительства.

Сегодняшняя наша задача – рассмотреть с управленческой точки зрения основные условия формирования агломерации и те проблемы, которые возникают уже в действующих агломерациях.

В этой дискуссии, на мой взгляд, необходимо учитывать три момента:

1. Агломерация – это сложный объект, требующий аналитического рассмотрения. Это не только некая система поселений, но и инфраструктура, которая возникает между этими поселениями. С точки зрения управления, агломерация – сложный объект, в чистом виде не совпадающий ни с границами муниципальных образований, ни субъектов Федерации. Агломерация – это объект Федерации, который еще только предстоит создать.

В свое время ЦСР «Северо-Запад» проводил обсуждение с одной уважаемой организацией, занимающейся стратегическим планированием и управлением на уровне города (*СПб*), на тему соотношения Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Обсуждение наглядно показало, что как только мы выходим на рассмотрение агломеративных процессов, карта региона «вырезается» по-другому: т.е. отношения, которые устанавливаются между участниками (или частями) агломерации, не совпадают с административными границами. С этой точки зрения многие вещи еще стоит удержать и воссоздать.

2. Необходимо определить, какие функции должны выполнять современные агломерации.

Не столь важен вывод, существовали ли ранее агломерации или нет, произойдет ли с ними что-либо в будущем, важно определить, какие функции в данное время для страны выполняют агломерации. Установить, какие функции они, возможно, должны выполнять.

3. Каков должен быть масштаб агломеративных процессов?

Агломерирование состоит в том, что мы осуществляем укрупнение, повышаем масштаб и мощность некоторых процессов и действий. Но какие именно процессы мы должны агломерировать? И каков должен быть масштаб этих процессов, чтобы они были видимы? Речь идет не «светящихся» городах, а об объеме некоторой деятельности, сконцентрированной на определенной территории. Вопрос для сегодняшнего обсуждения, на каких именно территориях, какие процессы и в каких масштабах необходимо укрупнять.

Здесь на конференции присутствуют представители Министерства регионального развития, отвечающие за управление подобного рода процессами в РФ и за координацию развития российских агломераций в целом с мировыми урбанистическими процессами, товарообменом, транспортным сообщением, выстраиванием иных инфраструктур, экологической политики и т.д.

Возможно, в РФ имеются регионы, в которых существуют агломерации старого типа, но агломераций нового типа нет наверняка. Поэтому сейчас регионы ставят перед собой задачу продвигать процессы формирования полноценных современных агломераций. Так, у нас есть опыт Иркутска, осуществление Иркутского проекта - предельно амбициозная задача, предельно амбициозная цель, одним словом гигантский проект. Мы понимаем, что принимаясь за этот проект, руководство области несет существенные риски, и без подстраховки со стороны Федерации начинать проект было бы вдвойне рискованно.

Резюмируем: на мой взгляд, основными вопросами встречи являются три:

- Каков объект агломерации, что она из себя представляет?
- Какие функции должна выполнять агломерация в современной России?
- Каков масштаб формируемых агломераций нам необходим?

(...)

ВЫСТУПЛЕНИЕ НА ТЕМУ:

«ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ»

ЮРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ПЕРЕЛЫГИН, Директор Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития Российской Федерации:

Два примера успешного создания агломераций - Сеул (Южная Корея) и Токио (Япония).

Численность населения, проживающего в **Сеуле**, достигает 22 миллионов, что составляет около 48-49% населения всей Южной Кореи. Соответственно, 2/3 национального продукта создается в этой агломерации. Следующий светящийся угол – **Пусан** (восток страны), где размещаются огромные портовые сооружения. Расстояние между Сеулом и Пусаном - 400 км. Сейчас между этими двумя городами строится новый полумиллионный хайтековский город. Это строительство - совершенно новый проект, в него вкладываются колоссальные инвестиции. Они не боятся строить город на полмиллиона жителей, уже сейчас население города насчитывает 100 000 жителей.

Началось строительство с нового хайтековского аэропорта. За последние 20 лет Южная Корея увеличила ВВП в 48 раз. Средний рост населения за это время удлинился на 12 см, а продолжительность жизни увеличилась на 20 лет.

Вторая светящаяся точка – это регион **Токио - Осака**, $\frac{1}{4}$ всего валового продукта Японии стоимостью несколько триллионов долларов создается в этом городе.

В РФ мы несколько запаздываем с агломеративным строительством подобного масштаба. Только Москва превращается в такое агломеративное образование на наших глазах.

Активное агломеративное строительство ведется сейчас в Вологодской области. Стокилометровый коридор **Череповец-Шексна-Вологда** сосредотачивает 90 % производительных сил Вологодской области, практически 90% стоимости основных фондов. Вологодская область – донор бюджета РФ. Стратегический план развития г. Вологда и г. Череповца был создан вслед за стратегическим планом развития Санкт-Петербурга. В плане пространственного развития ставка была сделана на агломеративное строительство. Уже сейчас построен скоростной автобан между Вологдой и Череповцом, расстояние между городами теперь преодолевается за 1-1,5 ч. (раньше 3 ч.). Между двумя городами теперь происходит ежедневная маятниковая миграция.

План предусматривает застройку всего указанного коридора, в число проектов агломеративного строительства входит и новый аэровокзальный комплекс, и строительство кольцевой вокруг г. Вологды. Как только вокруг таких городов замыкается кольцевая, вдоль нее начинают появляться торговые сети. В скором времени такая же картина будет наблюдаться и вокруг Череповца. Будет достаточно 20 лет, чтобы этот коридор сформировался и стал конкурентоспособным с городами - миллионниками. Сейчас 300 тысяч человек проживает в Вологде, 300 тысяч - в Череповце, в указанном коридоре будет проживать 300 тысяч. Вот и получится миллионный город.

А качество развития миллионного города абсолютно отличается от качества развития города с тремястами тысячами жителей. Миллионный город может обеспечить комфортные условия проживания, и об этих условиях, как об индикаторах уровня развития города, мы можем судить не только в сравнении с Москвой и Санкт-Петербургом, но и опираясь на данные, которые нам даст сеть крупных агломеративных образований. Достаточно создать качество жизни соответствующего уровня и условия занятости в городах, пусть даже с 300-тысячным населением. Людям будет не обязательно переезжать в крупные мощные города, чтобы получить тот уровень жизни, к которому они стремятся.

Вологжане создают в районе Шексны особую экономическую зону промышленно-производственного типа в целях получения определенного сегмента рынка автокомпонентов. Проект основан на предположении о том, что если будет выделен правильный сегмент рынка, охватывающего эти территории, то ОЭЗ Шексна, поделив функции с Елабугой, будут вместе успешно работать в одном сегменте. Расположение Вологды относительно Санкт-Петербурга, который сейчас становится «сборочным цехом страны», «российским Детройтом», очень выгодное. Проект пока не утвержден, но у него есть шансы получить финансирование из Инвестфонда.

Вологодская область, методично занимаясь агломеративным строительством, по индексу промышленного производства превысила дореформенный период (1991). Если бы в области не были бы созданы оптимальные условия, то корпорация «Северсталь» не стала бы основным резидентом территории и не выдала бы разрешение на то, чтобы на ее базе и использованием ее финансовых возможностей размещалось ее производство.

Если экономические показатели страны в целом подтянутся к уровню, которого достигла сейчас Вологодская область, эффективность агломеративного строительства

будет наглядно продемонстрирована. Необходимо также обратить внимание на тот факт, что в Вологодской области нет ни нефти, ни золота, ни промышленных руд. Кроме двух городов, там ничего нет. Учитывая это, необходимо отметить, что размещение в области серии заводов в советский период было одним из самых удачных проектов по размещению производительных сил.

Самаро-Тольятинская зона агломерации - почти двухмиллионная зона агломеративного образования с колоссальными возможностями. Самара – миллионник, Тольятти – миллионник, если связать с ними те районы, которые обозначены, нормальной скоростной инфраструктурой, нормальными коммуникациями, то мы получим на юге России очень мощный центр развития.

На юге страны расположены Ростов, Аксай, Батайск, Новочеркасск, Таганрог. Потенциально эти города могут образовать 2-3-миллионную агломерацию. В Ростовской области насчитывается 4-4,5 миллиона человек населения, места жительства которых сосредоточены вокруг указанных городов. Уже сейчас доступность между этими городами меньше часа.

В плане развития на ближайшие 20 лет руководство Южной Кореи поставило цель достигнуть весьма примечательного показателя – 20-ти-минутной транспортной доступности между всеми городами страны, каким бы транспортным средством она ни обеспечивалась. Между Сеулом и Пусаном уже курсирует высокоскоростной поезд (скорость 350 км/ч), самолет преодолевает расстояние между городами за полчаса. Подобная задача, поставленная в целом для территории, позволит Южной Корее превратиться в одну большую агломерацию с 45-миллионным населением.

Такого же рода задачи можно ставить при создании стратегий развития российских регионов.

В настоящее время самым продвинутым проектом размещения инфраструктуры является схема размещения энергетических объектов РАО «ЕЭС России».

На следующей схеме отражена динамика роста энергопотребления по различным расчетам, начиная с 2005 года. Нижняя зеленая линия отмечает динамику, предусмотренную Энергетической стратегией РФ, показатели которой мы уже успешно преодолели, а верхняя точка - максимальный прогноз потребления, составленный осенью 2006 года.

Для того чтобы дать характеристику энергопотреблению, необходимо рассмотреть структуру потребления электроэнергии различными отраслями промышленности. Промышленность использует до 50% электроэнергии, остальные 50% приходится на транспорт и на народное потребление. Наиболее интенсивно электроэнергию потребляют Урал, Москва и соответствующие прилегающие центры, чуть меньше Санкт-Петербург и некоторые другие агломеративные образования.

Можно сравнить структуру потребления России и США (*представлены 2 схемы, кВт/ч на 1 чел.*). По потреблению электроэнергии промышленностью Россия и США находятся на одном уровне, коммерческий сектор и домохозяйства в России потребляют значительно меньше электроэнергии, чем в США.

Если рассмотреть структуру потребления в регионах, наиболее интенсивно использующих энергию - например, структуру Москвы и Санкт-Петербурга (*представлена схема*) - то можно отметить, что доля потребления электроэнергии промышленностью (30%) существенно меньше, чем доля ЖКХ в сумме с прочими предприятиями. Промышленность Москвы демонстрирует меньший процент в потреблении, чем промышленность Санкт-Петербурга, но, судя по динамике, этот показатель будет продолжать снижаться. Проведенный анализ позволяет сделать вывод об агломеративном типе развития упомянутых регионов.

Рассматривая динамику среднегодового роста потребления, мы можем понять, как проектируется пространство потребления (*представлена схема – Динамика среднегодового роста потребления с 1998 по 2004 год*).

Как показывает следующая схема (*представлена схема плана ГРО*), страна разбивалась на экономические районы таким образом, чтобы можно было сбалансировать энергопотребление внутри каждого экономического района. На следующей схеме показано, где расположены новые центры проектного освоения, к которым нужно присоединять те инфраструктуры, которые мы сейчас строим. Если при планировании учитываются динамика энергопотребления по экономическим районам и агломеративные тенденции регионов, то в итоге получается новая платформа для проектирования различного рода инфраструктур. Если мы соединяем схему пространственного развития со схемой энергопотребления, со схемой транспортного размещения, то у нас появляется нормальная схема пространственного развития РФ.

Агломерации могут задать эту направленность развития. Это нельзя не видеть, это надо брать на вооружение.

(...)

ВЫСТУПЛЕНИЕ ПО ТЕМЕ: «СОВРЕМЕННЫЕ АГЛОМЕРАЦИИ В РОССИИ»

ЭДУАРД ЮРЬЕВИЧ БОЗЕ, эксперт Фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад»:

В 2005 году ЦСР «Северо-Запад» начал работу над проектом «Развитие городских агломераций в зоне транспортного коридора Москва-Санкт-Петербург». О первых результатах проекта хотелось бы рассказать более подробно.

Сегодня был поднят ряд вопросов: зачем создавать агломерации, если уже очевидны проблемы, с которыми столкнулись Москва и Петербург? Есть ли реальные возможности создавать агломерации и есть ли действительная потребность в них? Обсуждению этих вопросов и посвящен настоящий доклад.

Слайд 1 - Представлена укрупненная схема базового сценария развития РФ.

Развитие российских городов создает возможность для изменения качества экономического роста страны. Происходит это по следующим причинам. Экономика в России носит сырьевой характер. Длительный рост мировых сырьевых рынков создал достаточно благоприятные условия для развития базового сектора российской экономики. Средства из этого базового сектора двинулись на внутренний рынок и в виде доходов населения, доходов бюджета стали перекачиваться в основные **центры потребления – крупные города** и крупные агломерации.

На первом этапе динамичный рост внутреннего рынка в городах провоцирует импорт товаров и технологий. На следующем этапе – принимается решение воспроизводить некоторые виды деятельности внутри себя. Таким образом, значительно увеличивается доля новых видов деятельности и новых секторов в экономике страны. Развитие экономики на основе нового портфеля ресурсов (к которым относится и человеческий капитал, емкие и динамичные рынки, инновации) обеспечивает переход от сырьевой

траектории роста экономики страны к более сбалансированной. Такой портфель составляет основу новой конкурентоспособности.

Здесь, однако, надо учитывать, что Россия вступает в постиндустриальный период с небольшим опозданием и неравномерно. Очевидно, что если в Москве и Петербурге указанные процессы протекали более динамично и уже близки к завершению, экономика остальной части страны продолжает оставаться индустриальной, о чем свидетельствуют данные о весомой доле промышленного производства в регионах.

Третий этап - возникновение новых зон освоения на востоке страны. Через 5-6 лет эти зоны освоения начнут «провисать» по системам управления, потому что Россия не имеет крупных городов на востоке, которые обеспечили бы опорные точки для освоения. Осваивать эти регионы вахтовым методом также не представляется возможным, так как эта система неприемлема для среднего и высшего управляющего звена.

Далее я бы хотела представить схему развития агломераций в России. На наш взгляд, именно так разворачивалась ситуация в Петербурге и Москве, и именно так разворачиваются процессы в остальных регионах.

Слайд 3 - Фаза 1. Трансформация агломерации рынка труда.

Первая фаза развития агломерации - **трансформация агломерации рынка труда**. Организация хозяйства индустриальной экономики СССР представляла собой индустриальную агломерацию, связанную внутри себя, во-первых, производственными связями и кооперацией предприятий, размещенных на территории агломерации, и лишь, во-вторых, рынком труда. В 80-х гг. и Москва, и Петербург являлись ядрами именно таких агломераций. Преобразование рынка труда в 90-е годы повлекла за собой трансформацию московской и петербургской агломераций. Катализатором этого процесса, на мой взгляд, стало падение уровня занятости в промышленных традиционных секторах экономики и рост уровня занятости в секторе услуг. Сектор услуг сформировался и был сконцентрирован в ядре агломераций, в крупнейших городах – Москве и Петербурге. Тогда же возникло явление маятниковых миграций - так магистрали вокруг Москвы и Петербурга были забиты пробками уже в конце 90-х годов.

Слайд 3 – Фаза 2. Центростремительные процессы, агломерация рынков торговой, жилой и производственной недвижимости.

На следующей фазе - **«динамичной агломерации»** - мы наблюдаем обратный, центробежный процесс – «выбрасывание» в периферийные относительно ядра зоны города новых для экономики функций потребления, развлечения и производственной функции. Имеются в виду зоны около объездных магистралей, транспортные коридоры, соединяющие ядро агломерации и города-спутники. На наш взгляд, Петербург находится в конечной, завершающей фазе этого этапа. В то время как московская агломерация вторую фазу миновала и перешла к следующему этапу развития.

Слайд 3 - Фаза 3. Зрелая агломерация

Третья фаза – **«зрелая агломерация»**. Высказывается мнение, что московская агломерация уже поглотила Московскую область и некоторые центры соседних регионов. В период постиндустриального развития в московской агломерации фактически сложилась система функционально взаимосвязанных городов, и в рамках этой системы действуют не только центробежные и центростремительные процессы, но и развиваются прямые связи между подцентрами агломерации.

Слайд 4. Агломерация: Инфраструктура и условия

На основании данных, полученный в ходе проведенного исследования, мы можем сделать следующие выводы.

Агломерация рынка труда возможна при выполнении определенных условий: обеспечение 1,5-часовой транспортной доступности до ядра из любой точки агломерации и наличие разности потенциалов и специализации рынка труда городов, участвующих в агломерации. Упомянувшийся выше проект Вологда - Череповец – удачный пример в этом отношении. Между структурами занятости двух городов существует значительная разница, и объединение двух рынков труда обогатит общий рынок в структуре, увеличит объем рынка труда.

При этом общий рынок труда должен подпитываться мощной системой подготовки кадров. Крупные города начинают выигрывать, начинают становиться крупными центрами управления только тогда, когда они становятся кузницей кадров для прилегающих территорий, поскольку являются единственным местом, где можно создавать кадры нужной квалификации.

Решающим фактором формирования агломерации становится наличие адекватной инфраструктуры - скоростного общественного транспорта, соединяющего города-спутники, ядро агломерации и современные вузы. Собственно это то, о чем говорили представители Иркутской области - без реализации транспортного проекта объединения Ангарска и Иркутска агломерация рынка труда не произойдет.

Агломерация рынка недвижимости связана в первую очередь с уровнем плотности населения и наличием высокой покупательной способности населения. Инструменты работы здесь тоже понятны.

Решающую, критическую роль в процессе формирования агломерации рынка торговой недвижимости, на наш взгляд, играет приход современных форматов торговли, логистических центров и офисных парков.

Для формирования агломерации рынка жилой недвижимости необходимыми условиями являются, во-первых, выход на комплексную застройку, работа с девелоперами, как с операторами комплексной застройки, и во-вторых - вложение инвестиций в инженерную подготовку участков. Москва и Петербург уже с этим столкнулась, через это делают ход и Екатеринбург, и Пермь, и Ростов-на-Дону. Понимание актуальности этого явления существует. Инфраструктура для этого является инфраструктура личного автомобильного транспорта, капиллярная сеть дорог, адекватная многоуровневая система. Хорошим примером является московская система дорог, по своей структуре она напоминает то, что должно иметь место в крупных городах - гомогенная инженерная структура по качеству и по плотности естественно соответствующая показателям плотности населения.

Архитектурный облик города, городская среда - это те понятия, с которыми практически не работали у нас все 90-е годы, но это то, на что сегодня делают ставки города, рассчитывая на рост своего потенциала, своей значимости, то во что города инвестируют.

Агломерация рынка промышленной недвижимости. Этот процесс начался у нас в начале 2000-х годов и связан с тем, что индустрии прошли эволюцию от фордистской организации производства к распределенным системам. Инвестиции идут в основном в современные производства, построенные на базе импортируемых технологий. Базовыми инфраструктурами для таких производств будут эшелонированная система индустриальных парков, логистические центры, деловые зоны, позволяющие вычленять непрофильные непроизводственные виды деятельности: финансы, управление, стратегии. Хороший пример – Прага. Вокруг города сформировалось современное индустриальное кольцо с транспортно-логистическим комплексом. А вокруг исторического центра города - кольцо офисных зданий, в которых сидят бэк-офисы, управляющие бизнес процессами, протекающими на пространстве всей восточной Европы.

На карте показаны проекты, которые получают федеральное финансирование, проекты инфраструктурные, проекты, являющиеся инструментами регионального развития: сейчас это проекты промышленных парков, университетов, строительства атомных электростанций как инфраструктурных объектов, технопарков и т.д.

Мы видим, что сложившиеся у нас агломерации уже достаточно плотно застроены этими проектами. Если на карту нанести еще и бизнес-проекты, мы увидим, что картина будет повторяться, только в других масштабах.

Что мы видим? Агломерации, которые находятся в начале «динамичной» фазы, представлены синими кольцами (*см. слайд*). Они очень слабо «застроены» этими проектами. Полностью «провисают» два восточных центра страны - это Иркутская агломерация и Приморский край. Федерация пока не продемонстрировала поддержку этих точек, хотя актуальность развития именно этих центров - понятна. Зона нового освоения - это Иркутская область, Красноярский край, это Якутия, это Дальний восток. Не построив там адекватных городских образований, мы не получим там мультипликативного эффекта освоения ресурсов. Иначе это будет вахтовый метод освоения. В Южной Америке есть несколько такого рода примеров. Там можно встретить совершенно пустой город - оказывается, сначала там нашли каучук, потом нашли нефть, и город ожил второй раз, там были шикарные казино, отличные отели, а потом они закрылись. То же самое может произойти и в некоторых регионах нашей страны.

(...)

**МАКСИМ ВЕНИАМИНОВИЧ ПЕРОВ, Заместитель директора Департамента
регионального социально-экономического развития и территориального
планирования Министерства регионального развития РФ:**

Подход к управлению агломерацией может быть только планировочным, территориальным. Естественные процессы в любой крупной агломерации настолько инерционны, что даже советская административная система не смогла их поломать в Москве, а уж рыночная тем более.

Функции агломерации зависят от ее геоэкономического положения и стратегических задач пространственного развития страны. В зависимости от их масштаба, федеральный центр может оказать определенную помощь, дать возможность спроектировать и создать с нуля определенные узлы, но самое главное он должен отследить тенденции.

Основные проблемы управления агломерациями мы прочувствовали на примере самой крупной из них – московской, и рискуем повторить эти проблемы на примере петербургской, которая вот-вот появится. Невозможно управлять единым телом агломерации из двух точек, по двум разным стратегиям и с принципиально разными схемами территориального планирования, в этом нас убедил опыт Москвы и Московской области.

Потеряна ясность в терминологии: термин «градостроительство» есть, а термина «город» - нет. В результате: Новая земля - городской округ, Углич - муниципальный район. Здесь необходимо навести порядок.

(...)

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

ЮРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ ПЕРЕЛЫГИН, Директор Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Минрегиона России:

Сегодняшнее мероприятие показало, что в России исследовательское знание все-таки еще осталось. В стране высокий дефицит проектного знания, кадровый разрыв в этой области достигает двух поколений. Кто будет более-менее грамотно разрабатывать конкретные региональные проекты, исходя из принципов, которые были здесь изложены, это вопрос. Показательный пример в этом отношении - Нижнее Приангарье - проект, который получил финансирование, но для того, чтобы проектировщики смогли положить линию, нет ни одного нормального опорного плана, некому выполнить изыскательские работы, на основе которых можно было бы осуществить проектирование.

Основная проблема, связанная с пространственным развитием, это неспособность к коммуникациям. Сотни стэйкхолдеров готовы, способны договариваться только исходя из философии. Наша философия другая, но мы договариваться будем. Слова благодарности всем присутствующим.

#