

Роман Романюк

Сценарии развития агломерации Петербурга



Фото: архив "Эксперт Северо-Запад"

Власти Ленинградской области пытаются взять под контроль рост агломерации, готовясь комплексно развивать территории, попадающие в 30-километровую зону вокруг Санкт-Петербурга.

Разработана Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга. Она создана в целях повышения управляемости агломерационных процессов, уже вовсю происходящих вокруг Северной столицы. Также одна из главных задач этого документа – повышение степени кооперации между двумя субъектами федерации, чего сейчас практически не наблюдается. В основе концепции лежит сценарий «умеренного роста» агломерации (учитывающего бюджетные возможности Ленобласти), при котором численность населения территорий комплексного развития к 2030 году вырастет почти в два раза и составит 1 млн 260 тыс. человек.

Территория комплексного развития (ТКР, или первый пояс агломерации) – это земли Ленобласти, которые оказываются в зоне активного социально-экономического взаимодействия с Санкт-Петербургом. Сейчас в границах первого пояса ТКР проживает около 800 тыс. человек, или 45% всего населения Ленобласти. Основными драйверами экономического роста выступают секторы жилищного, промышленного, логистического, торгового и рекреационного девелопмента. В то же время именно в рамках первого пояса ТКР наблюдается все более возрастающее негативное воздействие на окружающую среду. Еще одна явная проблема – несбалансированность системы расселения и мест приложения труда.

Сейчас на областных землях, прилегающих к городу, строится жилье, общая площадь которого составит 6,6 млн кв. м (ввод в 2013-2015 годах). Соответственно, там дополнительно поселится примерно 116 тыс. человек, а это еще 14,5% нынешней численности населения. Масштабы стихийного жилищного строительства на территории Ленобласти впечатляют. Ежегодный объем ввода жилья уже превышает 1млн кв. м. Из них основная доля приходится на территории вдоль границы с Санкт-Петербургом. Ожидаемый объем ввода жилого фонда в области по итогам 2013 года составляет 1,2 млн кв. м, из них на ТКР придется около 74%, или 0,9 млн. Это соответствует 24% всего объема жилищного строительства в Санкт-Петербургской агломерации. А к 2016 году это соотношение может усилиться в пользу области, и тогда доля ТКР увеличится до 24% общего объема возводимого во всей агломерации жилья.

Прогноз объема жилищного строительства на территории Санкт-Петербурга и ТКР					
Санкт-Петербург	Прогноз объема жилищного строительства по годам, тыс. кв. м				
Ленинградская область	2013	2014	2015	2016	Всего за период
в том числе ТКР, %	2850	2950	3050	2900	11750
в том числе ТКР, тыс. кв. м	1204	1385	1650	1847	6086
ИТОГО по Санкт-Петербургу и ТКР Ленобласти	74	76	78	80	
в том числе ТКР, %	891	1053	1287	1478	4708
Бытовая техника, электроника	3741	4003	4337	4378	16458
	24	25	30	34	

Метрополия будущего

Сегодня в агломерации уже сложились базовые полюсы роста, прежде всего – Гатчинское и Всеволожское городские поселения. При этом основные усилия по развитию в рамках концепции ее разработчики рекомендуют сосредоточить именно на Гатчине. Ключевыми ресурсами этого южного пригорода, способными стать базой для ускоренного экономического роста, являются прежде всего объекты культурно- исторического наследия (в частности, Гатчинский и Приоратский дворцы и парки, Красные казармы), а также существующая и создаваемая инновационная инфраструктура (Петербургский институт ядерной физики, проектируемый технопарк Северо-Западного центра трансфера технологий «Роснано», вузы и т.п.).

100 тыс. рабочих мест дадут бюджету Ленобласти не менее 5 млрд рублей в год по НДФЛ;

Более 75% жителей агломерации заняты в постиндустриальной сфере, и привлечения только промышленных предприятий недостаточно;

Нужны подготовленные инвестиционно привлекательные площадки под эту функцию.

Оценивая Всеволожск, эксперты называют его ключевым ресурсом численность и темпы роста местного населения, а также накопленный промышленный потенциал территории, который сформирован в результате активного инвестиционного роста на прошлом этапе развития. Все будущие базовые полюсы роста можно условно разделить на три группы: северная (Сертолово, Бугры и Мурино), восточная (Всеволожск и Кудрово) и южная (Гатчина и Аннино). По прогнозу ЦСР «Северо-Запад», именно эти группы станут основными центрами притяжения инвестиций, генерации новой деятельности, опережающего роста качества жизни и площадками для внедрения новой модели управления. В долгосрочной перспективе до 2030 года Санкт-Петербургская агломерация может быть преобразована в метрополию (суперрегион) с численностью постоянного населения 7-8 млн человек (в том числе в Санкт-Петербурге – до 6 млн, на территории комплексного развития – до 1,5-2 млн человек).

Естественно, такая метрополия будет обладать принципиально иной инвестиционной привлекательностью и потребительским потенциалом. Она сможет конкурировать за инвестиционный ресурс с крупнейшими городскими экономиками мира и войдет в Топ-30 крупнейших городов мира и Топ-40 крупнейших городских агломераций по численности населения, а также в Топ-40 городов по размеру. Ожидаемый ВРП – более 200 млрд долларов. Опыт крупных мировых городских агломераций доказывает, что создание новых рабочих мест в пригородных зонах – это возможное направление экономического развития. Как правило, это сложные в организационном и финансовом плане проекты, связанные с привлечением на территорию высокотехнологичных производств, с переносом промышленных предприятий из центра города (ядра агломерации), с тем чтобы использовать освободившиеся зоны под дорогостоящие виды недвижимости, что также сопряжено с необходимостью выделять новые участки и создавать новые промышленные зоны, развивать сервисную инфраструктуру, включая логистику, инфраструктуру для отдыха и развлечений (тематические парки, спортивные комплексы и др.), а также для туризма. В совокупности в 2030 году можно ожидать создания почти 40 тыс. новых рабочих мест – при условии развития всех указанных секторов экономики.

Ядра роста

Проект концепции развития ТРК выделяет восемь приоритетных инвестиционных площадок: «Муринская», «Аэрополис Пулковое», «Заневская», «Волхонская», «Троицкая гора», «Бугры – Парнас», «Бронка – Пеники» и «Гатчинская». Концепция предусматривает их развитие по направлениям жилищного строительства, промышленного использования, логистическую, торговую и туристическую функции. Инвестиционные площадки в границах ТКР выделяются в качестве зон концентрации инвестиционной активности в постиндустриальном секторе.

Комплексное развитие инвестиционных площадок преследует базовую цель – организовать на территории Ленинградской области современные рабочие места. Это создаст предпосылки для снижения на ТКР дисбаланса между жилищным строительством и занятостью, для увеличения налогооблагаемой базы областного бюджета. Выбранные инвестиционные площадки максимально приближены к границе Санкт-Петербурга и Ленинградской области и ориентированы на зоны совместных интересов обоих субъектов федерации. Площадки характеризуются особо выгодным местоположением, наличием интенсивных инвестиционных процессов на самих площадках либо в непосредственной близости от них.



	Площадки	Базовые функции	
	Гипермаркет	5 000 - 16 000	160-250
1	Мурино	Торгово-развлекательная, деловая	
2	Бугры	Торгово-логистическая	
3	Кудрово	Торгово-развлекательная	
4	Аэрополис	Деловая	
5	Пеники	Логистическая	
6	Волхонка	Рекреационно-развлекательная	
7	Троицкая гора	Научно-образовательная	
8	Гатчина	Инновационно-туристическая	

Общая схема размещения первоочередных инвестиционных площадок

Цена вопроса

Оценка стоимости и сроков реализации концепции осуществляется по направлениям, которые напрямую связаны с ожидаемыми результатами ее реализации: создание оптимального инвестиционного климата для проектов в сфере постиндустриальной занятости; создание комфортной жилой среды на территории интенсивно развивающихся зон многоквартирного жилищного строительства; создание комфортной и безопасной транспортной системы; создание эффективной системы дошкольного и общего среднего образования на территории интенсивно развивающихся зон многоквартирного жилищного строительства; создание эффективной, качественной и безопасной системы инженерного обеспечения (как жилых зон, так и прилегающих к ним зон реализации проектов в сфере постиндустриальной занятости).

Однако на все это требуются средства, которых у бюджета нет. И тут есть две проблемы. Во-первых, налицо дефицит бюджетных средств (субъекта РФ или муниципальных образований), необходимых для выполнения государственных или муниципальных обязательств по созданию или улучшению территорий комплексного развития (в части инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры и т.п.). А во-вторых, есть явная проблема с поиском источников генерации новых видов бюджетных доходов. Сейчас ежегодный дефицит бюджетных средств на покрытие всех нужд, связанных с развитием этих территорий, оценивается в 13 млрд рублей. Кроме того, мероприятия по созданию оптимального инвестиционного климата требуют инвестиций в объеме 115 млрд рублей до 2020 года, 192 млрд – к 2025-му, 352 млрд – к 2035 году (в ценах 2013-го).

Ставки аренды по типам якорных арендаторов			
Название сектора	Потенциальный объем созданных рабочих мест, единиц		
	2015	2020	2030
Life-science (естественные науки)	100	10000	15000
Туризм и рекреация (включая сегмент HoReCa)	1000	5000	7000
Отдых и развлечения	1500	2000	4000
Логистика	7540	8800	11400
Конгрессная деятельность	500	1000	2000

Для этого в 2014-2035 годах необходимо привлечь внебюджетные средства и средства регионального бюджета. Необходимо обеспечить создание налоговых преференций инвесторам, а также софинансирование строительства и реконструкции инфраструктурных объектов. Для создания комфортной и безопасной транспортной системы необходимо профинансировать целый ряд мероприятий.

Во-первых, строительство безопасной и комфортной автодорожной инфраструктуры (региональный, муниципальный и федеральный бюджеты, концессии), что потребует инвестиций в объеме 38,3 млрд рублей (2014-2025 годы). Во-вторых, необходима безопасная и комфортная инфраструктура скоростного общественного транспорта. Предполагается, что она будет создаваться за счет инвестиционной программы ОАО «РЖД» и федерального бюджета. Объем инвестиций – 34,3 млрд рублей (до 2020 года). В-третьих, обеспечение комфортных условий для пассажирских мультимодальных пересадок (в том числе с личного автомобильного транспорта на общественный) потребует 7,5 млрд рублей (до 2020 года) из федерального и регионального бюджетов, а также средств из инвестиционной программы ОАО «РЖД» (при общем сроке 2014-2035 годы). В-четвертых, обеспечение вывода транзитного грузового железнодорожного сообщения из зоны ТКР близ административных границ с Санкт-Петербургом предполагает выделение средств из федерального бюджета и инвестиционной программы ОАО «РЖД» в объеме 120 млрд рублей (2014- 2035 годы). В-пятых, создание современной логистической инфраструктуры в зонах умеренного транспортного трафика за счет регионального бюджета потребует 13,4 млрд рублей (2014-2020 годы).

Развитие инфраструктуры дошкольного и общего среднего образования на территории жилых зон требует в рамках полномочий регионального бюджета создания налоговых преференций инвесторам, а также софинансирования строительства и реконструкции инфраструктурных объектов. Кроме того, понадобятся средства местных бюджетов и внебюджетных источников (девелоперов, осуществляющих комплексную застройку жилых

зон, управляющих компаний, заинтересованных в эксплуатации объектов образования). В 2014-2035 годах на это необходимо направить 32,3 млрд рублей. Создание системы инженерного обеспечения также потребует многомиллиардных инвестиций.

Так, содействие развитию энергетических систем за счет привлечения внебюджетных источников (ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «Ленэнерго», сторонних инвесторов) оценивается в 8,2 млрд рублей (2014-2020 годы). На инфраструктуру водоснабжения и водо-отведения нужно 15 млрд рублей (2014- 2020 годы) из регионального бюджета, местных бюджетов, внебюджетных источников (инвестиционные составляющие тарифа, плата за подключение объектов к сетям), а также бюджета Санкт-Петербурга. Еще 12 млрд рублей – на формирование эффективной и экологически безопасной системы обращения с твердыми бытовыми отходами (2014-2025 годы).

На решение инфраструктурных проблем ТКР необходимо привлечь к 2020 году		
	Запланированные объекты, млрд рублей	Для полного покрытия дефицита, млрд рублей
Детские сады	17,4	32,2
Школы	23,1	23,1
Транспорт	43 млрд рублей – стоимость строительства заявленных объемов транспортной инфраструктуры	
Электросети	11,7	4,6
Водоснабжение	3,3 млрд рублей – стоимость строительства и реконструкции очистных сооружений в наиболее проблемных и п.	
Теплоснабжение	Реализуемая программа теплоснабжения обеспечивает решение	

Текущие бюджетные возможности не позволяют выполнять задачи в полном объеме		
	Запланированные объекты, млрд рублей	Для полного покрытия дефицита, млрд рублей
Детские сады	0,5-0,7 млрд рублей в год (АИП)	Не менее 2 млрд рублей – ежегодный дефицит
Школы	0,6 млрд рублей в год (АИП)	Не менее 6 млрд рублей в год
Дороги	6 млрд рублей в год (ДФ)	5-7 млрд рублей – ежегодный дефицит
Водоснабжение	Возможно, потребуется новый водовод	52 млрд рублей
Негативные факторы: Рост долга Ленинградской области Потрясения в мировой экономике и секвестирование бюджета		

Необходимо +13 млрд руб. в год дополнительно

От конфликта к компромиссу

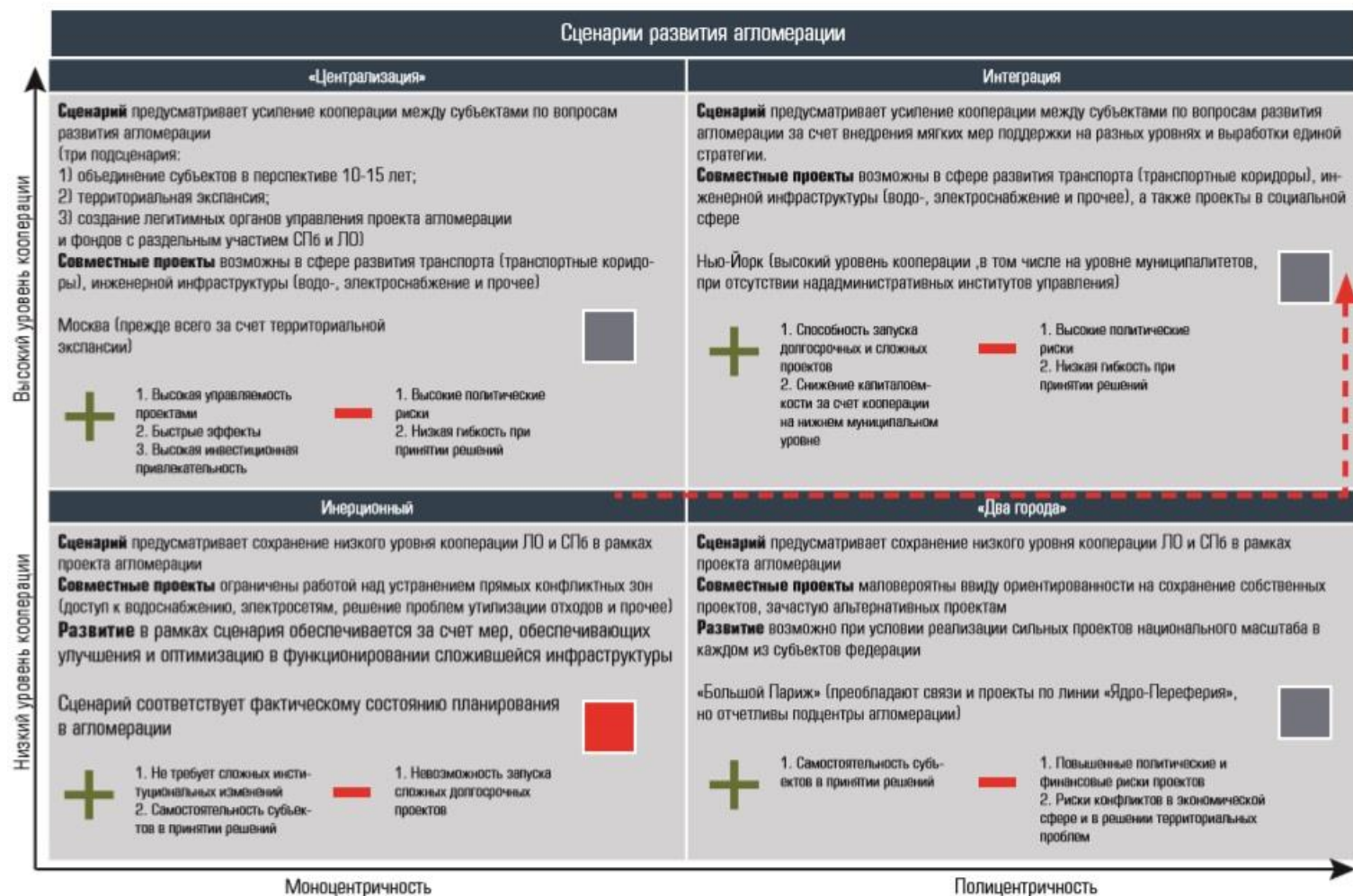
Авторы концепции заявляют, что при ее разработке учитывались положения Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года. В том числе для согласования положений двух документов (концепции ТКР и стратегии Санкт-Петербурга) были проведены специальные мероприятия. Однако проблемы с совместным претворением концепции в жизнь обеими субъектами очевидны. К подобным проблемам, мешающим реализации концепции, специалисты ЦСР «Северо-Запад» относят правовые, экологические и миграционные.

Например, в качестве правовых ограничений выделяются отсутствие возможности перераспределять налоговые поступления между субъектами (так как данный вопрос не отражен в законодательстве) и самостоятельность муниципалитетов при согласовании генеральных планов. Эти факторы затрудняют централизованное управление Санкт-Петербургом и ТКР Ленобласти как единым объектом. Отсутствие жесткой системы управления подтверждается тем, что в настоящее время нет единых принципов и механизмов управления территориями комплексного развития в целом, а также решения вопросов реализации отдельных внутренних и внешних проектов территорий комплексного развития. Другими словами, когда есть общие для двух субъектов проблемы, связанные с развитием сопредельных территорий, не хватает инструментов для их совместного решения.

В целом эту ситуацию можно охарактеризовать как кризис институционализации – такое положение дел, при котором ранее созданные институты управления и в целом институциональная среда ограничивают или делают невозможным эффективное решение

существующих на данный момент проблем. Оптимальным же сценарием формирования модели управления территориями комплексного развития Ленобласти и Санкт-Петербурга может стать движение от моноцентричной системы, управляемой локальными решениями, не связанными в единую концепцию, к полицентричной, имеющей жесткое (централизованное) управление, подчиненное интересам обоих регионов и соответствующих муниципальных образований обоих уровней.

Для сравнения: в аналогичных ситуациях действия разных агломераций мира существенно различались друг от друга. Например, ключевым действием правительства Москвы для решения инфраструктурных проблем территорий комплексного развития стала инициация на федеральном уровне решения включить части территорий Московской области в границы Москвы. Повышение жесткости управления территориями также наблюдается в развитии агломерации Монреаля, где решения совета по агломерации, несмотря на добровольный характер включения его членов, могут иметь законодательный характер, в том числе в части правил налогообложения. В проекте «Большой Париж», цель которого – также решение проблем развития агломерации, основным трендом является развитие полицентричной модели, опирающейся на централизованный характер принятия решений. Централизацию обеспечивает работа единых совещательных органов, а полицентризм – характер реализуемых мероприятий и программ. Наиболее яркими из них являются проекты развития инновационных кластеров агломерации и развития университета Paris-Saclay, которые уже формируют подцентры Парижской агломерации, сопоставимые по значимости, влиянию и масштабу с ее ядром.



Дмитрий Ялов, вице-губернатор Ленинградской области, председатель Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности ЛО:



Формирование агломераций на базе крупных городов представляется ресурсом для долгосрочного развития экономики как Санкт-Петербурга, так и Ленинградской области. Концентрация потребительского спроса, интеграция рынка труда, возможности рынка земли и инфраструктуры создают дополнительные конкурентные преимущества для тех территорий, которые смогли организовать эффективное развитие агломерационных связей. В границах первого пояса территории комплексного развития развивается единый рынок труда, услуг и недвижимости. Это определяет наиболее высокую интенсивность инвестиционных процессов в рамках данной группы территорий на границах Ленинградской области и Санкт-Петербурга. Основными драйверами экономического роста выступают секторы жилищного, промышленного, логистического, торгового и рекреационного девелопмента. Объективно инвесторы прекрасно понимают, что наиболее привлекательными территориями сейчас являются именно земли на границе Санкт-Петербурга и Ленинградской области, и делают на них ставку. При этом разработанная концепция является инструментом устранения дисбаланса в развитии этих территорий. Разработанная концепция позволяет выстроить приоритеты при создании агломерации, описывает вопросы развития, общие для двух субъектов. В первую очередь это вопросы развития транспортной и социальной инфраструктуры. В российской и мировой экономике сейчас наблюдается определенный спад. Однако Ленинградская область среди регионов России имеет достаточно высокие показатели инвестиционной привлекательности, а в последний год – и выше, чем в Санкт-Петербурге. В условиях ограниченности в черте города территорий, пригодных для девелопмента, территории комплексного развития становятся основными площадками для строительства. В концепции зафиксировано, что дополнительным драйвером для развития ТКР являются планы города по выносу предприятий промышленности и транспортно-логистического комплекса за его пределы. Очевидно, что земли, занимаемые сейчас этими предприятиями, обладают более высоким потенциалом для других форматов недвижимости, в первую очередь жилой и общественно-деловой. Проект развития Петербургской агломерации может стать мегапроектом российского масштаба с привлечением целевого государственного и частного финансирования. Такие предпосылки уже частично реализуются. Например, координационный совет по развитию транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленобласти, включающий представителей Минтранса РФ, обеспечивает разработку программы развития транспортной инфраструктуры двух субъектов. Очевидно, что мероприятия этой программы будут финансироваться за счет федерального бюджета, ОАО

«РЖД» и других крупных контрагентов федерального уровня. Не менее важной представляется реализация проекта «Императорское кольцо», идею которого поддерживает президент РФ Владимир Путин. Суть его состоит в реализации комплекса мероприятий, направленных на выведение России на новый качественный уровень развития науки, технологий и городской среды на базе перспективной территории социально-экономического развития южной части агломерации. Ядром «Императорского кольца» является проект развития Петербургского института ядерной физики, и в первую очередь – Международного центра нейтронных исследований на базе института. Очевидно, что все заявленные в концепции мероприятия невозможно реализовать за счет ресурсов областного бюджета. Поэтому работа по привлечению средств федерального бюджета и внебюджетных источников – один из приоритетов деятельности правительства Ленинградской области. Пока концепция исходит из ограниченных финансовых ресурсов и тех реалий, в которых сегодня находятся региональные и федеральный бюджеты. Следует учитывать также, что сегодня документ находится в стадии проработки – концепция еще будет вынесена на общественное обсуждение.

Дмитрий Санатов, руководитель проектного направления Фонда «ЦСР «Северо-Запад»»:



Для начала оговорюсь, что Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга, еще не утверждена и находится в стадии активной проработки. Текст, который представлен на нашем сайте, является черновым, и в ближайшие две недели появится принципиально новая версия. Само же значение разработки концепции трудно переоценить. Территории комплексного развития (ТКР), которые являются центральным объектом этой концепции, накопили множество проблем. Если их не решать, и город, и Ленобласть лишатся существенного ресурса для развития. Для решения всех инфраструктурных проблем ТКР необходимо потратить около 630 млрд рублей. Это нереальная цифра, даже если бы мы не были обеспокоены кризисом. Поэтому концепция предлагает сосредоточиться на приоритетах. В том числе в пространственном плане предлагается концентрировать усилия на трех основных центрах: Гатчине, Всеволожске и Мурино (с прилегающими Новым Девяткино, Буграми и т.п.). В целом Петербургская агломерация может претендовать на статус нового мегапроекта РФ. Но чтобы двинуться в этом направлении, необходимо преодолеть несколько важных ограничений. Во-первых, это отсутствие согласованной позиции города и области. Уже создан координационный совет по вопросам развития агломерации, и он регулярно собирается. Но этого шага недостаточно. Должна быть плотная совместная работа по каждому вопросу. Второе ограничение – это высокая конкуренция среди регионов. Известно, что Самарская область и ряд других регионов уже выступали с инициативами по созданию специальных ФЦП по их региональным агломерациям. Как только Петербург и

Ленобласть заявят такой проект, за ними потянутся остальные. И бюджет придется делить на всех, если он вообще будет. Но очевидно: если город может предложить необычные и новые для России проекты, то он сможет найти государственные и частные инвестиции.

03 февраля 2014