

Городские агломерации в России – миф или реальность?

В.А.Щитинский

Настоящее сообщение подготовлено
по материалам научно-
исследовательской работы,
выполненной по заказу РААСН
творческим коллективом в составе
Назарова В.Ф, Соколова С.И.,
Изварина Е.И., Щитинского В.А., под
общим руководством академика
РААСН Назарова В.Ф

Городские агломерации являются не абстрактной моделью теоретического исследования, а реальным объектом – одним из важнейших инструментов управления развитием социально-экономических процессов в России, что требует принципиального переосмысления их роли, места и значения в пространстве Российской Федерации

Агломерация городская

- Тесное скопление (группа) городов и других населённых мест, объединённых производственными, социальными, трудовыми и культурно-бытовыми связями, объектами инфраструктуры, общим использованием межселенных территорий и ресурсов.
- Распространены **одноцентровые** (на основе одного города) и **полицентровые** (на основе двух и более крупных городов) городские агломерации, а также крупные многоцентровые скопления агломераций (конурбации)
 - «Терминологический словарь по градостроительству», РААСН, 2004

Основные свойства городских агломераций

- территориальная сближенность городских поселений, группирующихся вокруг главного центра,
- пространственная целостность всей агломерации.
- развитие тесных межселенных производственных, трудовых, культурно-бытовых и рекреационных связей.
- высокая экономическая и социальная эффективность благодаря комплексному использованию инфраструктуры, материально-технической базы, трудовых ресурсов, природного потенциала территории и т.д.

Опыт последних лет

- «Актуализированный Генеральный план города **Москвы** на период до 2025 года», (2007),
- «Стратегия города **Чебоксары** до 2020 года с учётом развития Чебоксарской агломерации»(2009),
- «Схема территориального планирования **Красноярского края**» (2009),
- «Развитие города **Владивостока** как центра международного сотрудничества в Азиатско-тихоокеанском регионе» - раздел ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (2007),
- «Схема территориального планирования **Восточно-Донбасской** агломерации» (2009),
- «Схема территориального планирования юго-западного района (**Ростовской** агломерации) Ростовской области» (2008),
- «Схема территориального планирования **Красноярской** агломерации» (2009),
- «Проект размещения объектов капитального строительства в зоне дороги «Обход города **Волгограда**» (2008)

Опыт последних лет

- Проект, разработанный Леонтьевским центром в 2000 году в рамках программы Тасис «Усиление синергии: Единая стратегическая политика для Санкт-Петербурга и Ленинградской области в контексте Северо-Западного региона России», в котором, в силу независимости заказчика и источника финансирования от региональных властей, были вскрыты как объективные проблемы Санкт-Петербургской агломерации, так и показаны существенные преимущества скоординированного развития двух самостоятельных субъектов Российской Федерации, какими являются Санкт-Петербург и Ленинградской область.

Особенность ситуации в современном российском градостроительстве

- Наличие **системной нестыковки** между основами отечественной градостроительной науки и современным российским законодательством в области градостроительства

Особенность ситуации в современном российском градостроительстве

- Принципиально разный подход к содержательным фундаментальным понятиям градостроительства, который наглядно можно проиллюстрировать, **сравнивая два документа:**
«Терминологический словарь по градостроительству», разработанный Отделением градостроительства РААСН в 2004 году, и Градостроительный кодекс Российской Федерации, принятый в том же 2004 году..

Городская агломерация в сегодняшней России – это миф

- Городская агломерация как объект градостроительного исследования и планирования в сегодняшней России с точки зрения действующего российского градостроительного законодательства является мифом, так как в Градостроительном кодексе РФ отсутствуют такие основополагающие понятия, как «Градостроительная политика», «Расселение», «Город», «Агломерация».
- В кодексе ярко выражены упрощение и примитивизация процесса градостроительной деятельности, сведение её итоговых результатов только к функциональному зонированию и размещению объектов капитального строительства различного уровня

Городская агломерация в сегодняшней России – это миф

- Российская практика показала, что если решения в области расселения можно безнаказанно принимать и реализовывать без серьёзных научных обоснований, то любые ответственные за эти решения органы **всегда будут стараться** обойтись без подобных обоснований, пока не получат серьёзный урок в виде негативной реакции общества....

А что за рубежом?

- В развитых зарубежных странах в итоге длительной истории взаимоотношений между теорией и практикой **давно сложилась соответствующая структура «рынка»** теоретических идей и рекомендаций, на котором наибольшим спросом пользуются предложения, направленные на совершенствование механизма регулирования процессов расселения и, прежде всего, на обеспечение координации действий всех причастных к этой деятельности независимых центров принятия решений (центральных и региональных органов государственной власти, муниципалитетов, частных инвесторов, разного рода общественных организаций и групп населения)

А что за рубежом?

- **Конкретный пример:** Президент Франции Николя Саркази в 2008 году инициировал разработку международного проекта комплексного развития Большого Парижа, который должен был ответить на вопрос, какую территорию следует считать Большим Парижем, а также подготовить конкретные предложения по обеспечению пространственной, социальной и функциональной целостности этой территории, созданию предпосылок для её эффективного развития.
- По результатам проекта в 2010 году создана Международная мастерская Большого Парижа.

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- В работе в качестве примера были взяты Санкт-Петербург и Ленинградская область, и для начала определён объект исследования, как с точки зрения градостроительной науки, так и с позиции действующего законодательства: что такое эта территория, рассматриваемая совместно – это региональный комплекс из двух субъектов Российской Федерации или Санкт-Петербургская агломерация.
- Эти понятия довольно существенно различаются, а значит, и системы управления их устойчивым развитием будут включать в себя различные составляющие.

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- Рассматривая Санкт-Петербург и Ленинградскую область как часть Северо-Западного федерального округа, можно констатировать, что данные субъекты РФ играют роль экономического и культурного центра Северо-Запада - с учётом повышения геополитического значения этого региона как западных ворот России**

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

Санкт-Петербург и Ленинградская область:

- представляют собой **исторически сложившийся**, географически, социально-экономически и градостроительно взаимосвязанный регион.
- На этой территории **широко представлены различные интересы** в области градостроительной деятельности – интересы Российской Федерации, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, как субъектов Федерации, интересы муниципальных образований, общественные и частные интересы граждан и их объединений.

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

Санкт-Петербург и Ленинградская область:

- совместно **эксплуатируют** природные ресурсы региона.
- **пользуются** сложившейся единой региональной транспортной и энергетической инфраструктурой, инфраструктурами связи и информатики.
- **оказывают** сильнейшее отрицательное воздействие на окружающую природную среду.
- **являются** мощными источниками возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера .

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

На территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области:

- **происходят** ежедневные и сезонные миграции населения с трудовыми, культурно-бытовыми и рекреационными целями,
- в рекреационных зонах области **отдыхают** жители Санкт-Петербурга,
- на территории Санкт-Петербурга **размещается** административно-хозяйственный центр области и крупные головные элементы её социальной и производственной инфраструктур,
- на территории города и области **расположено** значительное количество уникальных объектов культурного наследия.

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- **Конкретные вопросы, требующие совместного рассмотрения и решения с позиций «обеспечения учёта интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований» по использованию территории обоих субъектов Российской Федерации :**

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

На уровне интересов Российской Федерации к этим проблемам можно отнести:

- -Обеспечение статуса и защиты государственной границы Российской Федерации (Развитие приграничных территорий России с Финляндией и Эстонией)
- -Государственные системы инженерно-транспортной инфраструктуры (Формирование международного транспортного коридора № 9; развитие и создание портовых комплексов в Финском заливе; развитие и формирование системы магистральных газо-, нефте-, и продуктопроводов, энергетических систем; развитие Волго-Балтийской водной транспортной системы; обеспечение безопасной работы Ленинградской атомной электростанции и др.)

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

На уровне интересов Санкт-Петербурга и Ленинградской области как субъектов Российской Федерации, к ним можно отнести:

- -Сохранение природных рекреационных ресурсов (Развитие всероссийского курорта федерального значения на северном побережье Карельского перешейка)
- -Охрана федеральных объектов историко-культурного и природного наследия (Охрана исторически сложившейся градостроительной системы Центра Санкт-Петербурга)
- -Территории традиционного проживания малочисленных народов (районы проживания ингерманландцев, корелов и пр.)

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

На уровне интересов муниципальных образований к ним можно отнести:

- -Развитие инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры поселений и прилегающих территорий
- -Ограничение вредного воздействия на окружающую среду и улучшение экологической обстановки (Обеспечение защиты территорий водоохранных зон, служащих источником питьевого водоснабжения Санкт-Петербурга и Ленинградской области; проведение единой политики управления всеми видами отходов Санкт-Петербурга и Ленинградской области и пр.)
- Сохранение территорий объектов историко-культурного и природного наследия

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

На уровне интересов граждан и их объединений и юридических лиц к ним можно отнести:

- градостроительную деятельность на принадлежащих им земельных участках (Реализация различных инвестиционных проектов; индивидуальное жилищное строительство; повышение эффективности использования и уровня благоустройства территорий садоводств в Ленинградской области и пр.)

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- Рассматривая Санкт-Петербург и Ленинградскую область как региональный комплекс из двух субъектов Российской Федерации, иначе говоря, как **часть Российской Федерации**, мы находим в Градостроительном кодексе прямое указание на возможность разработки схемы территориального планирования для подобного региона

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- Содержание такого документа Градостроительным кодексом **строго регламентировано**, и основной задачей его является разработка карт (схем) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения в различных областях деятельности.
- Это резко сужает возможности проекта с точки зрения комплексного решения проблем взаимоувязанного развития двух субъектов Федерации

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- Также очевидно, что в такой работе **невозможно дать решение** перечисленных выше проблем, связывающих Санкт-Петербург и Ленинградскую область, так как они в большей степени (по логике Градостроительного кодекса) связаны с объектами капитального строительства регионального и местного значения, и не должны рассматриваться в подобном документе.

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- Санкт-Петербургская и Московская агломерации отмечаются в числе **самых проблемных**, что связано с тем, что их разделяют административные границы субъектов РФ.
- Эти объективные различия будут всё чаще становиться (а в ряде случаев уже стали) причиной **существенных расхождений** позиций органов государственной власти соседних субъектов РФ, в юрисдикции которых находятся отдельные части территорий этих агломераций, по очень широкому кругу вопросов их функционирования и развития.

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- В этих агломерациях остро встает проблема возникновения актуальных проблем расселения будет определять сложность достижения компромисса по «стратегическим» вопросам градостроительной политики (включая содержание нормативно-правовой базы и правил регулирования всех видов инвестиционной деятельности на данной территории) двух (или более) независимых друг от друга органов государственной власти, каковыми по Конституции являются власти отдельных регионов.

Санкт-Петербург и Ленинградская область - региональный комплекс или Санкт-Петербургская агломерация ?

- **Отсюда можно сделать вывод о том, что предметом рассмотрения должен являться не региональный комплекс из двух субъектов Российской Федерации, а крупная городская агломерация со всеми объективно присущими этому территориально-пространственному образованию характеристиками, а именно**
 - Санкт-Петербургская городская агломерация.**

Россия – вперёд!

- **Усиление внимания** к проблемам развития крупных городских агломераций связано со взятым стратегическим курсом Правительства РФ на развитие России по инновационному сценарию и необходимостью обеспечения такой пространственной организации страны, которая обеспечивала бы функционирование и развитие национальной инновационной системы.
- Стратегия инновационного развития России должна базироваться на **принципиально новой каркасной структуре** пространственной организации, которая должна явиться материальной основой поддержания целостности государства и интенсификации развития его территории в новых геополитических условиях.

Россия – вперёд!

- Для обеспечения устойчивых высоких темпов экономического роста Россия должна переходить к развитию на основе нового «портфеля ресурсов» (человеческий капитал, ёмкие и динамичные рынки, инновации, высокотехнологичные основные фонды и постиндустриальный тип организации производства).
- Городские агломерации являются местами локализации постиндустриальных процессов и как следствие источниками конкурентоспособности России в глобальной экономике.
- Интенсивное развитие крупных городских агломераций должно стать важной задачей в рамках стратегии развития РФ на долгосрочную перспективу.

Так что же делать?

Градостроительной наукой определён перечень задач по регулированию внутрисистемных трудовых, культурно-бытовых и рекреационных связей на территории городской агломерации, а именно:

- **рациональное размещение** мест приложения труда, проживания, культурно-бытового обслуживания и отдыха различных социально-демографических групп населения,
- **выбор оптимальных видов** использования земель, прилегающих к городу, являющемуся центром агломерации (в старой терминологии – пригородных),
- **определение приоритетов** в развитии объектов общественного и индивидуального транспорта,
- **выявление степени** централизации и кооперации сетей и сооружений внутригородской и межселенной инфраструктуры.

Так что же делать?

- Изучение задач, требующих совместного рассмотрения и решения с позиций соблюдения федеральных, региональных и местных интересов по использованию территории агломерации, приводит к достаточно крамольной мысли с позиции современного российского градостроительного законодательства - **особенностью любой работы, посвящённой проблемам агломерации, должна явиться её комплексность**, что в переводе на язык Градостроительного кодекса означает, что в ней одновременно должны быть рассмотрены территории и объекты всех трёх уровней – федерального, регионального и местного, что следует из самого существа понятия «Агломерация».

Так что же делать?

- Исходя из существования агломерации и её роли в современном развитии нашей страны, ясно, что **проект развития агломерации не может быть выстроен однобоко** и ограничиваться только решением проблем размещения объектов капитального строительства пусть даже всех трёх уровней – федерального, регионального и местного значения.
- Этот проект должен действительно предложить **систему управления** таким специфическим объектом, каким является агломерация

Так что же делать?

- Несмотря на игнорирование российским градостроительным законодательством самого понятия «агломерация», **градостроительная наука и практика не могут пройти мимо** того клубка проблем, который возникает при разработке документов территориального планирования для административно-территориальных единиц, являющихся частями крупных городских агломераций.
- Решение этих проблем во многом возможно **только в рамках отдельных проектов**, рассматривающих территорию соответствующей агломерации в целом.

Так что же делать?

Для всех сложившихся на территории России городских агломераций их адаптация к рыночной экономике представляет собой сложный процесс, в целях управления которым, прежде всего, требуется:

- **обновление законодательной базы** как федерального, так и регионального уровней,
- **разработка и реализация** на этой основе специальных регулятивных мероприятий (предпроектных и проектных разработок, целевых территориальных программ и т.п.) на региональном, а возможно даже на федеральном уровнях управления.

Так что же делать?

Как уже было показано выше, в Градостроительном кодексе Российской Федерации:

- **Не содержится** определение понятия «Агломерация», отсутствуют также понятия «Градостроительная политика», «Консолидированное развитие субъектов РФ» и «Пространственное развитие», «Расселение».
- **Отсутствуют** какие-либо нормы по управлению консолидированным пространственным развитием субъектов РФ, виды документов территориального планирования для городских агломераций.

Так что же делать?

- Для обеспечения управления консолидированным пространственным развитием субъектов РФ на федеральном уровне необходимо **внесение ряда существенных дополнений в действующий Градостроительный кодекс Российской Федерации.**

Так что же делать?

Ввести в перечень основных понятий Градостроительного кодекса РФ:

- - **«Градостроительная политика»** – разработанная органами государственной власти централизованная политика развития расселения, планировки и застройки городов, основанная на общих задачах общества в данной сфере и на учёте комплекса местных градостроительных условий и задач. Включает основы решения как стратегических (долгосрочных), так и тактических (текущих) градостроительных задач. Концептуальным обобщением градостроительной политики является градостроительная доктрина
- - **«Расселение»** – распределение населения по территории, создание новых и развитие существующих населённых пунктов. Формирование сети населённых пунктов.
- - **«Агломерация городская»** – тесное скопление (группа) городов и других населённых мест, объединённых производственными, социальными, трудовыми и культурно-бытовыми связями, объектами инфраструктуры, общим использованием межселенных территорий и ресурсов.

Так что же делать?

Ввести в Градостроительный кодекс РФ новый вид документов территориального планирования Российской Федерации:

- Схемы территориального планирования Российской Федерации **в области расселения** - развития крупных городских агломераций, территории которых распространяются на два или более субъекта Российской Федерации

Так что же делать?

Ввести в Градостроительный кодекс РФ
новый вид документов территориального
планирования субъектов Российской
Федерации:

- **схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации в *области расселения* - развития городских агломераций, территории которых не выходят за пределы границ данных субъектов Российской Федерации**

Так что же делать?

- Ввести в основные принципы законодательства о градостроительной деятельности ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации за *расселение*

Так что же делать?

- Таким образом, по нашему мнению, назрела объективная необходимость сближения, наконец, градостроительной науки и официального нормотворчества.
- Решение проблем развития крупных городских агломераций может стать первым и очень важным шагом на этом сложном и тернистом пути.

P.S.

В прессе появилось сообщение о встрече мэра Москвы С.С.Собянина и губернатора Московской области Б.В.Громова, на которой начали обсуждаться общие вопросы регионального и территориального развития Москвы и Московской области, совместные меры по решению транспортных проблем, было намечено заседание Объединённой коллегии Правительств Москвы и Московской области.

Лёд тронулся, господа!

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!