

# Городские агломерации в России – миф или реальность

В.А. ЩИТИНСКИЙ (РосНИПИ Урбанистики, Санкт-Петербург)



*В.А. Щитинский в 1969 г. окончил градостроительный факультет Ленинградского инженерно-строительного института по специальности «инженер городского строительства». Прослушал курс «Менеджмент в строительстве» Немецкой академии менеджмента (ФРГ). Доктор архитектуры, советник РААСН, член-корреспондент Немецкой академии градостроительства и земельного планирования, академик Международной академии управления, член Арктической академии наук, Академии Северного форума, Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий. Профессор Международной академии архитектуры. Автор более 80 проектных и научных работ в области градостроительства, охраны окружающей среды и инженерной защиты городов. Автор более 40 публикаций. В настоящее время — директор ФГУП «РосНИПИ Урбанистики».*

Последние годы в среде российских профессионалов-градостроителей все чаще обсуждается проблема развития крупных городских агломераций — и не только обсуждается — имеется уже некоторое количество конкретных примеров проектных работ, посвященных агломерациям. Достаточно назвать такие проекты, как Стратегический план Санкт-Петербурга, 1997 год, «Актуализированный Генеральный план города Москвы на период до 2025 года», (2007), «Стратегия города Чебоксары до 2020 года с учетом 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) и ряд других работ, в которых, несмотря на ограничения Градостроительного кодекса РФ, были найдены возможности выявить проблемы развития агломераций и наметить пути их решения.

Особо хочется выделить проект, разработанный в 2000 г. 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 объективные проблемы Санкт-Петербургской агломерации и показаны существенные преимущества скоординированного развития двух самостоятельных субъектов Российской Федерации, какими являются Санкт-Петербург и Ленинградская область.

Таким образом, сегодняшние 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. Между тем особенностью ситуации в современном российском градостроительстве является наличие системной нестыковки между основами отечественной градостроительной науки и современным российским законодательством в области градостроительства (прежде всего это Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 года). Нестыковка состоит в принципиально разном подходе к содержательным фундаментальным понятиям градостроительства, который наглядно можно проиллюстрировать, сравнивая два документа: «Терминологический словарь по градостроительству», разработанный по плану Отделения градостроительства

ТАБЛИЦА

**Сравнительный анализ отдельных положений и определений**

Терминологический словарь по градостроительству	Градостроительный кодекс Российской Федерации
<p><i>Градостроительство</i> — деятельность по пространственной организации систем расселения, планировке и застройке населенных мест, опирающаяся на градостроительное законодательство, нормы и правила, системы научного знания, проектирование и управление, художественные принципы</p>	<p>Определение отсутствует</p>
<p><i>Градостроительная деятельность</i> — комплекс взаимосвязанных научных и практических действий в области планирования, программирования и проектирования развития планировки и застройки городов, учитывающих совокупность социально-экономических, строительно-технических, архитектурно-художественных, а также санитарно-гигиенических задач и методов их решения в данной области</p>	<p><i>Градостроительная деятельность</i> — деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (глава 1, ст. 1, ч. 1)</p>
<p><i>Градостроительная политика</i> — разработанная органами государственной власти централизованная политика развития расселения, планировки и застройки городов, основанная на общих задачах общества в данной сфере и на учете 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</p>	<p>Определение отсутствует</p>
<p><i>Территориальное разделение труда</i> — одно из основных понятий размещения производительных сил по территории страны, крупных экономических регионов и областей, городов и агломераций — объектов генеральной схемы расселения, расселения, районной планировки и градостроительства, означающее наиболее полное использование их природных, экономических и планировочных условий для развития в каждом из них определенных производств и видов трудовой и инвестиционной деятельности. Означает рациональную производственную специализацию и комплексное развитие хозяйства экономических регионов и областей, крупных городов и агломераций</p>	<p><i>Территориальное планирование</i> — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий (глава 1, ст. 1, ч. 2)</p>
<p><i>Расселение</i> — распределение населения по территории, создание новых и развитие существующих населенных пунктов. Формирование сети населенных пунктов</p>	<p>Определение отсутствует</p>
<p><i>Генеральная схема расселения на территории РФ</i> — постоянно действующий и регулярно обновляемый программный информационно-аналитический документ, в котором обосновываются и определяются основные направления федеральной градостроительной политики</p>	<p><i>Схемы территориального планирования Российской Федерации</i> — включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения (глава 3, ст. 10, ч. 3)</p>
<p><i>Город</i> — населенный пункт, преобладающая часть жителей которого (горожан) занята в управлении, промышленности и других видах производства, науке, образовании, культуре и обслуживании, то есть преимущественно вне сельского хозяйства. Все крупнейшие и часть городов меньшей величины располагаются в составе городских агломераций</p>	<p>Определение отсутствует</p>
<p><i>Агломерация городская</i> — тесное скопление (группа) городов и других населенных мест, объединенных 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)</p>	<p>Определение отсутствует</p>

РААСН в 2004 году<sup>1</sup>, и Градостроительный кодекс Российской Федерации, принятый в том же 2004 году<sup>2</sup>.

Приведенное сравнение, даже с учетом того, что документы выполнены в «разных жанрах», наталкивает на следующий вывод.

Городская агломерация как объект градостроительного исследования и планирования в современной России с точки зрения действующего российского градостроительного законодательства является мифом. Автор не ставит перед собой задачу критики Градостроительного кодекса (как показала жизнь, это неблагоприятное и бесполезное занятие), следует лишь понять причины сложившейся ситуации — прежде всего для того, чтобы найти методы и способы решения поставленной задачи не «благодаря», а «вопреки», как это сплошь и рядом бывает в современной России.

Здесь можно сослаться на мнение авторитетных российских ученых-градостроителей — В.В. Владимирова и Н.И. Наймарка. «При демократическом устройстве общества необходимость

выполнения и содержание работ каждого предшествующего этапа упомянутой цепи определяется требованиями выполнения последующего этапа. В простейшем случае это, например, означает, что если какой-то материальный объект можно качественно построить без проекта, то никто на проектирование ни денег, ни времени тратить не станет. То же самое относится и к принятию управленческих решений в сфере расселения. Если практика показала, что их можно безнаказанно принимать и реализовывать без серьезных научных обоснований, то любые ответственные за эти решения органы (или лица) всегда будут стараться обойтись без подобных обоснований, пока не получат серьезный урок в виде негативной реакции общества. В развитых зарубежных странах в итоге длительной истории подобных взаимоотношений между теорией и практикой давно сложилась соответ-

ствующая структура «рынка» теоретических идей и рекомендаций»<sup>3</sup>.

Цитата несколько длиннее, чем принято, но лучше о нашем времени не скажешь, хоть и прошло с тех пор уже восемь лет, а положение градостроительной науки и самих градостроителей в обществе пока только усугубляется — сегодня «правят бал» «землемеры» и «менеджеры», но не профессионалы-градостроители, чей голос власть, прежде всего федеральная, просто не хочет слышать.

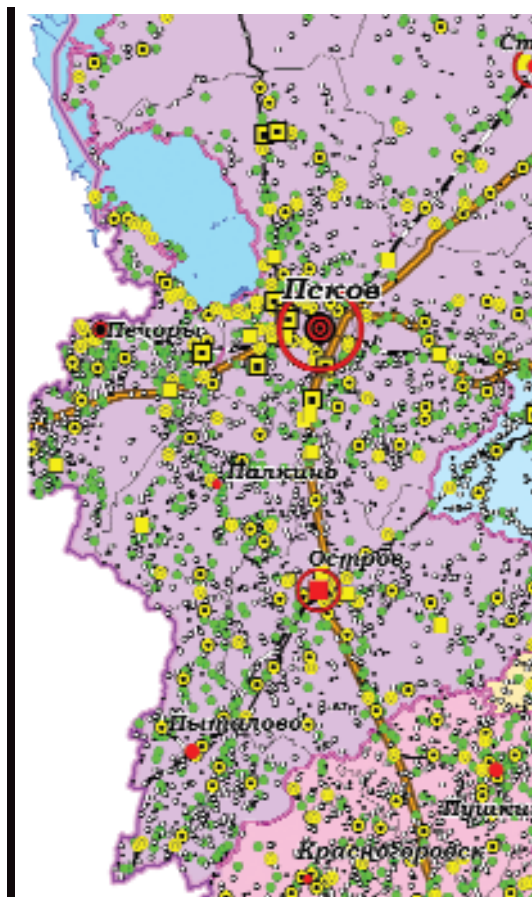
**В качестве примера предлагается взять Санкт-Петербург и Ленинградскую область** и для начала определить объект исследования как с точки зрения градостроительной науки, так и с позиции действующего законодательства: что такое эта территория, рассматриваемая совместно, — это региональный комплекс из двух субъектов Российской Федерации или Санкт-Петербургская агломерация. По нашему мнению, эти понятия доволь-

### КТО ПРАВИТ БАЛ?

*Положение градостроительной науки и самих градостроителей в обществе пока только усугубляется — сегодня «правят бал» «землемеры» и «менеджеры», но не профессионалы-градостроители, чей голос власть, прежде всего федеральная, просто не хочет слышать.*

### АГЛОМЕРАЦИИ: АБСТРАКЦИЯ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

*Современные городские агломерации являются не абстрактной моделью теоретического исследования, а реальным объектом — одним из важнейших инструментов управления развитием социально-экономических процессов в России.*



Псковская система расселения

#### Города и поселки городского типа, чел.

- < 5000
- 5001 - 10000
- 10001 - 20000
- 20001 - 30000
- 30001 - 101000
- >101000

#### Сельские населенные пункты, чел.

- + 0
- 1 - 10
- 11 - 50
- 51 - 100
- 101 - 500
- 501 - 1000
- >1000

<sup>1</sup> И.М. Смоляр «Терминологический словарь по градостроительству», труды РААСН, серия «Теоретические основы градостроительства», УРСС, М., 2004.

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации, № 190-ФЗ от 29 декабря 2004 года с последующими изменениями и дополнениями.

<sup>3</sup> Владимирова В.В., Наймарк Н.И. Проблемы развития теории расселения в России Труды РААСН, серия «Теоретические основы градостроительства». Москва, УРСС, 2002.

но существенно различаются, а значит, и системы управления их устойчивым развитием будут включать в себя различные составляющие.

Непосредственно Санкт-Петербург и Ленинградская область представляют собой исторически сложившийся, географически, социально-экономически и градостроительно единый регион, на территории которого в силу его геополитического положения 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 совместно эксплуатируют природные ресурсы региона и пользуются сложившейся единой региональной транспортной, энергетической инфра-

структурами, инфраструктурами инфраструктуры и связи.

Санкт-Петербург и Ленинградская область оказывают сильнейшее отрицательное воздействие на окружающую природную среду, являются мощными источниками возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

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

Исходя из сказанного, можно привести целый ряд конкретных проблем, требующих совместного рассмотрения с позиций «обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»<sup>4</sup> по использованию территории обоих субъектов Российской Федерации.

На уровне **интересов Российской Федерации** это означает:

— Обеспечение статуса и защиты государственной границы Российской Федерации (развитие приграничных территорий России с Финляндией и Эстонией).

— Государственные системы инженерно-транспортной инфраструктуры (формирование международного трансевропейского 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.).

На уровне **интересов Санкт-Петербурга и Ленинградской области как субъектов Российской Федерации**:

— 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.).

На уровне **интересов муниципальных образований**:

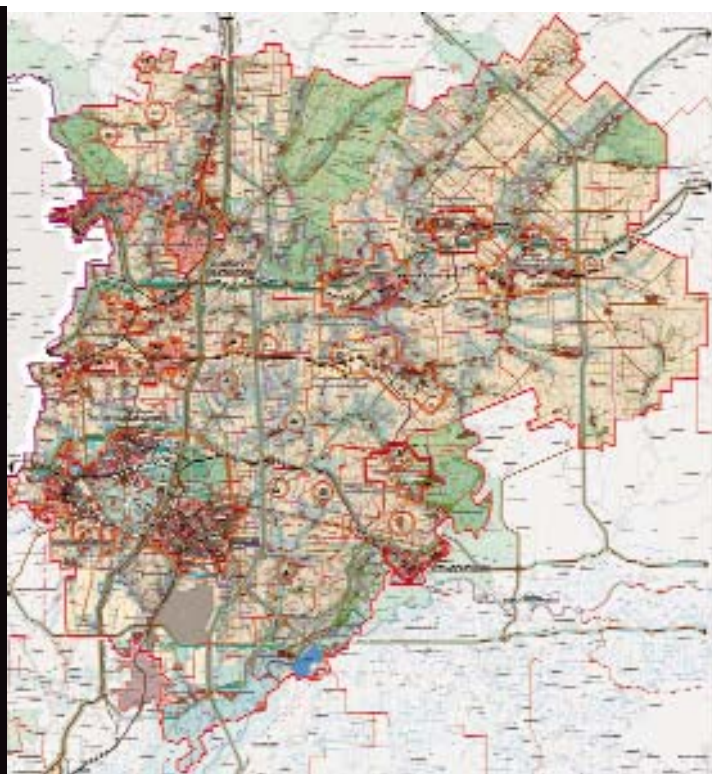
— Развитие инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры поселений и прилегающих территорий.

— Ограничение вредного воздействия на окружающую среду и улучшение экологической обстановки (обеспечение защиты территорий водоохранных зон, служащих источником питьевого водоснабжения Санкт-Петербурга и поселений Ленинградской области; проведение единой политики управления

## ДВА СУБЪЕКТА РФ ИЛИ ОДНА АГЛОМЕРАЦИЯ?

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.

Схема функционального зонирования Восточно-Донбасской агломерации (основной чертеж)



2

<sup>4</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации, глава 3, ст. 9, ч. 1.



всеми видами отходов Санкт-Петербурга и Ленинградской области и пр.).

— Сохранение территорий объектов историко-культурного и природного наследия.

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 Ленинградской области и пр.).

Это далеко не исчерпывающий список, который можно продолжать и дальше. Л.Н. Путерман и Е.Ю. Богданова прямо указывают, что «главнейшую роль в развитии субъектов РФ имеют бюджетно-инвестиционные ресурсы. Поэтому особо необходимо выделить положение, когда агломерация распространяется на территории двух субъектов РФ... Несовпадение бюджетных и правовых интересов субъектов РФ не только будет тормозить ее реализацию, но может явиться основой конфликта»<sup>5</sup>.

**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**.

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

— 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.

Здесь хочется, в дополнение к приведенному выше определению агломерации, данному И.М. Смоляром в «Терминологическом словаре по градостроительству», процитировать и других российских специалистов, в частности: «Современные представления о проблемах развития городских агломераций в России в первую очередь связаны с изменением государственной «политики размещения производительных сил на рыночную экономику, на направление инновационного развития. Это мировоззрение требует иных, чем раньше, оценок сложившихся экономической, демографической, планировочной и других ситуаций в системах расселения»<sup>6</sup>.

Очевидно, что стратегия инновационного развития России должна базироваться на принципиально новой каркасной структуре пространственной организации страны, которая должна явиться «материальной основой поддержания целостности государства и интенсификации развития его территории в новых геополитических условиях»<sup>7</sup> с раскрытием возможностей использования практически всех потенциальных ресурсов и богатств России.

Достаточно определенно по этому поводу высказался и эксперт «Центра стратегических разработок «Северо-Запад» Э.Ю. Бозе: «Для обеспечения устойчивых высоких темпов экономического роста Россия должна переходить к развитию на основе так называемого нового «портфеля ресурсов» (человеческий капитал, емкие и динамичные рынки, инновации, высокотехнологичные основные фонды и постиндустриальный тип организации производства). Городские агломерации являются локусами постиндустриальных процессов и в этой связи источниками будущей конкурентоспособности России в глобальной экономике. Поэтому интенсивное развитие крупных городских агломераций

должно стать важной задачей в рамках стратегии развития РФ на долгосрочную перспективу»<sup>8</sup>.

Изучение перечисленных задач в сочетании с приведенным выше перечнем конкретных вопросов, требующих совместного рассмотрения и решения с позиций соблюдения федеральных, региональных и местных интересов по использованию территории как Санкт-Петербурга, так и Ленинградской области приводит к достаточно крамольной мысли с позиции современного российского градостроительного законодательства — особенностью любой работы, посвященной проблемам агломерации, должна явиться ее комплексность, что в переводе на язык Градостроительного кодекса означает, что в ней одновременно должны быть рассмотрены территории и объекты всех трех уровней — федерального, регионального и местного, что следует из самого существа понятия «агломерация».

Мало того, исходя из приведенных определений существа агломерации и ее роли в современном развитии нашей страны, совершенно ясно, что подобный проект не может быть выстроен однобоко и ограничиваться только решением проблем размещения объектов капитального строительства пусть даже всех трех уровней — федерального, регионального и местного значения. Этот проект должен

### СУЩНОСТЬ ПРОЕКТИРОВАНИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ — КОМПЛЕКСНОСТЬ

*Исходя из приведенных определений существа агломерации и ее роли в современном развитии нашей страны, совершенно ясно, что подобный проект не может быть выстроен однобоко и ограничиваться только решением проблем размещения объектов капитального строительства пусть даже всех трех уровней — федерального, регионального и местного значения.*

<sup>5</sup> Путерман Л.Н., Богданова Е.Ю. Градостроительные агломерации в пространстве государства // «Зодчий 21 век». № 3 (36) 2010.

<sup>6</sup> Путерман Л.Н., Богданова Е.Ю. Градостроительные агломерации в пространстве государства // «Зодчий 21 век». № 3 (36) 2010.

<sup>7</sup> Вильнер М.Я. О градостроительных основах инновационного развития России. БСТ.1.2009.

<sup>8</sup> Бозе Э.Ю. Российское экспертное обозрение // www.rusrev.org.

действительно предложить систему управления таким специфическим объектом, каким является агломерация.

Следовательно, можно констатировать, что практически для всех сложившихся на территории России городских агломераций их адаптация к рыночной экономике представляет собой сложный процесс, в целях управления которым прежде всего требуется определенное обновление законодательной базы как федерального, так и регионального уровней и уже на этой основе разработка и реализация «специальных регулятивных мероприятий (предпроектных и проектных разработок, целевых территориальных программ и т.п.) на региональном, а возможно, даже на федеральном уровне управления»<sup>9</sup>.

С известной натяжкой к нормам, не обеспечивающим, а только учитывающим необходимость консолидированного территориального планирования (не пространственного развития), можно отнести требование учитывать при территориальном планировании обеспечение «учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»<sup>10</sup>, а также наличие в процедуре согласований документов территориального планирования субъекта Российской Федерации необходимость учета интересов субъектов РФ, «имеющих общую

границу с субъектом Российской Федерации, обеспечившим подготовку проекта такой схемы»<sup>11</sup>. Имеются также, по существу, аналогичные нормы по отношению к документам территориального планирования муниципальных образований различного уровня<sup>12</sup>.

Следовательно, можно констатировать, что для обеспечения управления консолидированным пространственным развитием субъектов РФ на федеральном уровне необходимо внесение ряда существенных дополнений в действующий Градостроительный кодекс Российской Федерации:

1. Ввести в перечень основных понятий (ст. 1):

— «*Градостроительная политика*» — разработанная органами государственной власти централизованная политика развития расселения, планировки и застройки городов, основанная на общих задачах общества в данной сфере и на учете комплексов 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 населенных пунктов. Формирование сети населенных пунктов.

— «*Агломерация городская*» — тесное скопление (группа) городов и других населенных мест, объединенных 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).

2. Ввести новый вид документов территориального планирования Российской Федерации (ст. 10, ч. 1).

Документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в области расселения — развития крупных городских агломераций, территории которых распространяются на два или более субъекта Российской Федерации.

3. Ввести новый вид документов территориального планирования субъектов Российской Федерации (ст. 14, ч. 1).

Документами территориального планирования субъектов Российской Федерации являются схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации в области расселения — развития городских агломераций, территории которых не выходят за пределы границ данных субъектов Российской Федерации.

4. Ввести в основные принципы законодательства о градостроительной деятельности ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации за расселение — распределение населения по соответствующей территории, создание новых и развитие существующих населенных пунктов.

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

P.S. Когда эта статья уже была закончена, 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

196191, Санкт-Петербург, ул. Бассей-  
ная, 21; тел: (812) 370-10-23;  
тел/факс: (812) 370-11-76  
e-mail: mail@urbanistika.ru;  
Интернет: www.urbanistika.ru

## ЗАДАЧА СБЛИЖЕНИЯ НАУКИ И ЗАКОНА

Исходя из приведенных определений существа агломерации и ее роли в современном развитии нашей страны, совершенно ясно, что подобный проект не может быть выстроен односторонне и ограничиваться только решением проблем размещения объектов капитального строительства пусть даже всех трех уровней — федерального, регионального и местного значения.

<sup>9</sup> Владимир В.В., Наймарк Н.И. Проблемы развития теории расселения в России // труды РААСН, серия «Теоретические основы градостроительства». Москва, УРСС, 2002.

<sup>10</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации. № 190-ФЗ от 29 декабря 2004 года с последующими изменениями и дополнениями. Глава 3, ст. 9, ч. 1.

<sup>11</sup> Там же. Ст. 16, ч. 2.

<sup>12</sup> Там же. Ст. 21, ст. 25.