

ISSN 2411-4588



*ЖУРНАЛ ПО ПРОБЛЕМАМ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ*

**ЭКОНОМИКА  
СЕВЕРО-ЗАПАДА:  
ПРОБЛЕМЫ  
И ПЕРСПЕКТИВЫ  
РАЗВИТИЯ**

**№ 4 (53)/2016 –  
№ 1 (54)/2017**

A large, stylized map of the North-West region of Russia, rendered in blue, occupies the bottom right portion of the cover. It is overlaid on a background of horizontal blue lines.

ЭКОНОМИКА СЕВЕРО-ЗАПАДА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ  
НАУЧНЫЙ И ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ ПРИ НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОМ РУКОВОДСТВЕ  
ОТДЕЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Основан в 1998 г.

№ 4 (53) 2016–1 (54) 2017

**Главный редактор:** академик РАН В. В. ОКРЕПИЛОВ

**Заместитель главного редактора:** С. В. КУЗНЕЦОВ

**Ответственный секретарь:** Е. Б. КОСТЯНОВСКАЯ

**Редакционный совет:**

А. А. Анфиногентова; Л. А. Аносова; С. Д. Валентей; И. И. Елисеева;  
В. В. Иванов; В. В. Ивантер; В. Л. Квинт; В. Л. Макаров; П. А. Минакир;  
А. Д. Некипелов; А. И. Татаркин; В. А. Цветков

**Редакционная коллегия:**

С. В. Кузнецов (зам. главного редактора, Санкт-Петербург, Россия);  
В. А. Ильин (Вологда, Россия); Ф. Д. Ларичкин (Апатиты, Россия);  
И. И. Елисеева (Санкт-Петербург, Россия); И. А. Максимцев (Санкт-Петербург,  
Россия); Ю. В. Савельев (Петрозаводск, Россия);  
Е. Б. Костяновская (ответственный секретарь, Санкт-Петербург, Россия)

**Адрес редакции:** 190013, Санкт-Петербург, Серпуховская ул., 38, к.4  
Институт проблем региональной экономики РАН  
Тел. (812) 316 69 22; (812) 244 62 28  
E-mail: info@econ-spb.ru  
www: econ-spb.ru

**Издатель:** ФБУ «Тест-С.-Петербург»  
190103, Санкт-Петербург, ул. Курляндская, д.1  
E-mail: letter@rustest.spb.ru

*Ответственность за подбор и изложение фактов в подписанных статьях несут их авторы. Высказанные в этих статьях мнения могут не совпадать с точкой зрения редакции и не налагают на нее никаких обязательств. Рукописи статей в обязательном порядке оформляются в соответствии с требованиями, установленными редакцией. Рукописи, не соответствующие требованиям, редакцией не рассматриваются. Редакция не вступает в переписку с авторами статей, получивших мотивированный отказ в публикации.*

**Журнал зарегистрирован:** Северо-Западным региональным управлением ГК РФ  
по печати (г. Санкт-Петербург) П3423 4 декабря 1998 г.

Перерегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ №ФС77-58744 от 28 июля 2014 г.

**Учредитель:** Федеральное бюджетное учреждение  
«Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний  
в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области».

Редактор: А. В. Добрава  
Макет: А. Б. Соловьев, Л. А. Романова

ISSN 2411-4588

© Экономика Северо-Запада:  
проблемы и перспективы  
развития,  
2017

Подписной индекс 45074 – по Объединенному каталогу «Пресса России»



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ СЕКЦИЯ  
СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ

**ЭКОНОМИКА СЕВЕРО-ЗАПАДА: 4 (53) 2016–**  
**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ 1 (54) 2017**

## СОДЕРЖАНИЕ

### СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ОТДЕЛЬНЫХ РЕГИОНОВ

- Аганбегян А. Г.* «Экономика знаний» — главный локомотив социально-экономического роста Санкт-Петербурга ..... 3
- Ивантер В. В.* Среднесрочный прогноз экономического роста в России и социально-экономическое развитие Санкт-Петербурга ..... 12
- Окрепилов В. В.* Роль науки в социально-экономическом развитии Санкт-Петербурга ..... 14
- Двас Г. В., Кузнецов С. В., Ходачек А. М.* Будущее России: проблемы и пути решения (по материалам петербургского международного экономического форума 2016 г.) ..... 19

### ТЕОРИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

- Ходачек А. М.* О петербургской агломерации на основе концепции градостроительного развития ..... 35
- Якишин Ю. В.* Методологические аспекты обеспечения устойчивости экономики регионов России в нестабильной среде ..... 48
- Зарукина Е. В.* Направления развития сферы труда регионов России в условиях экономического кризиса ..... 58
- Михайлюк М. А.* Исследование влияния транспортной инфраструктуры на маятниковую миграцию (на примере Санкт-Петербургской агломерации) ..... 66

### СТРАТЕГИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРО-ЗАПАДА РОССИИ

- Морачевская К. А.* Экономическое развитие российско-белорусского приграничья в контексте государственных интеграционных процессов ..... 80
- Иванов О. И.* Социальное пространство России как объект целенаправленных трансформаций ..... 88
- Васильев И. Г., Шестакова Н. Н.* Сохранение и использование человеческого капитала старших поколений: социально-экономический и социально-культурный аспекты ..... 99
- Котов А. И.* Качество городской среды как экономическая категория инновационной экономики ..... 118



УДК 911.375.22(470.23-25)

**Александр Михайлович ХОДАЧЕК**  
д.э.н., профессор, Президент Санкт-Петербургского филиала ФГАОУ ВПО  
Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
**Alexander M. HODACHEK,**  
Doctor of Economics, Professor, The President  
of the St. Petersburg branch of National  
research University "Higher school of Economics"

## О ПЕТЕРБУРГСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ НА ОСНОВЕ КОНЦЕПЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

### ON SAINT-PETERSBURG AGGLOMERATION BASING ON THE URBAN DEVELOPMENT CONCEPT

Статья посвящена истории создания и реализации Генеральных планов Санкт-Петербурга, формированию и перспективному развитию Санкт-Петербургской городской агломерации на основе сбалансированного градостроительного развития территорий, долгосрочного социально-экономического прогноза в условиях обеспечения устойчивого социально-экономического развития единого народнохозяйственного комплекса города и области.

**Ключевые слова:** агломерация, территории, прогноз, генеральный план, сбалансированное развитие, народнохозяйственный комплекс.

The article examines the history of creation and implementation of the master plans of Saint-Petersburg as well as formation and perspective development of Saint-Petersburg urban agglomeration on the basis of a balanced urban development of the territories, long-term socio-economic prognosis in conditions of provision of sustainable socio-economic development of united economic complex of the city and region.

**Keywords:** agglomeration, territories, prognosis, master plan, balanced development, economic complex.

Исторически Петербург всегда развивался по плану. Первый план появился в 1709 г. и был реализован только на малую часть того, что планировалось, и, в отличие от многих крупных городов и столиц европейских государств, это не было формирование поселения вокруг средневекового центра, а достаточно хорошо спланированный город.

В период социалистического развития Генеральный план Ленинграда 1935 г. предложил новую планировочную структуру развития города: на юг и юго-запад. Особое значение для экономики Ленинграда имел Генеральный план на 1966–1986 гг. К этому периоду появились первые крупные научно-производственные объединения, закладывались основы высокорентабельного агропромышленного комплекса в пригородной зоне. Планировались большие объемы строительства жилья и инженерно-транспортной инфраструктуры.

К завершению Генплана 1966–1986 гг. Ленинград и Ленинградская область представляли собой единый экономический организм. Филиалы многих промышленных объединений и проектных организаций находились на территории Ленинградской области. Базы отдыха, детские сады и лагеря почти всех предприятий и организаций были также размещены в Ленинградской

области, более того вывод экологически неблагоприятных промышленных предприятий из центральной исторической части города планировался на площадки, специально зарезервированные в Ленинградской области.

Генеральный план 1985 г., который завершился в 2005 г., назывался «Генеральный план Ленинграда и Ленинградской области», который предусматривал развитие как единого народнохозяйственного комплекса двух субъектов, и делал первый шаг к возможному тогда поэтапному объединению теперь уже Санкт-Петербурга и Ленинградской области. При разработке и утверждении нового Генплана на период до 2005 г. не возникало сомнений, что это должен быть документ, предусматривающий комплексное развитие Ленинграда и Ленинградской области, и такой документ был принят в 1987 г. – Генеральный план Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 г. (главный архитектор Г. Н. Булдаков). В рамках этого документа, помимо прогноза социально-экономического развития Ленинграда и области, предусматривалась разработка и реализация комплексных схем развития отдельных отраслей на 5 лет с последующей пролонгацией на расчетный срок Генплана; резервирование территорий с жестким определением их функционального назначения: жилье, рекреации, промзона. Этим документом фактически были заложены основы возможного поэтапного объединения Ленинграда и Ленинградской области к середине 90-х гг., однако этого не произошло в силу различных взглядов на объединение новых руководителей Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

К 2005 г., когда завершился расчетный срок Генплана, принятого в 1987 г., возникла необходимость разработки нового Генплана только Санкт-Петербурга как отдельного субъекта РФ на период до 2025 г. [1] Исходя из основных параметров прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. и Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 г. [2] в новом градостроительном документе предполагалось преодоление отрицательных факторов, связанных с переходом к рыночной экономике. Прогноз численности населения с учетом регулируемой миграции (35–70 тыс. чел. в год) по оптимистическому варианту должен был составить порядка 4,73 млн чел. и определяться тенденциями социально-экономического развития Санкт-Петербурга и Ленинградской области. В Санкт-Петербурге продолжился процесс создания благоприятного хозяйственного климата, реструктуризации комплекса городского хозяйства. Занятость в отраслях экономики должна составить порядка 80 %, в том числе: в промышленности около 60 %, в науке – 9 % от уровня 2005 г. Средняя обеспеченность жителей общей жилой площадью к 2025 г. составит 32–36 м кв. на одного жителя.

Структура промышленности будет в основном ориентирована на высококвалифицированный потенциал занятых в высокотехнологичных отраслях, выпускающих продукцию с большой степенью добавленной стоимости. Произойдет реорганизация промышленных зон с использованием части территорий, высвобождаемых от промышленной функции для создания резервов городских территорий под рекреационные функции, жилье и иные цели.

В качестве приоритетных направлений развития промышленности предусматривалось:

1. Снижение объемов ресурсоемких видов производств, расположенных в близости от зон жилой и общественной застройки.

2. Повышение эффективности производства на территориях сохраняемых промзон, обладающих значительным потенциалом инженерной инфраструктуры и свободными участками для развития.

В Генплане предусмотрено перераспределение мест расположения промышленных предприятий, их практически не останется в центральной части исторической застройки. Появится значительное число новых рабочих мест в спальных районах (Купчино, Ржевка-Пороховые, Шушары, Юго-Запад, Приморский район) в основном на предприятиях малого и среднего бизнеса, сферы обслуживания и торговли.

В настоящее время разработана Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области, по сути – развития одноименной агломерации на период от 2018 до 2030 гг. с перспективой до 2043 г. [3], которая является проектом или предварительным документом для подготовки нового Генерального плана Санкт-Петербурга. Определение агломерации может быть представлено в следующем виде.

Санкт-Петербургская городская агломерация – развитая моноцентрическая территориальная система городских и сельских поселений, объединенных совместно с Санкт-Петербургом в одно целое устойчивыми производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и другими связями, характеризующая высокой плотностью населения, концентрацией производства и обладающая определенной территориальной целостностью [3].

Границы Петербургской городской агломерации по разным вариантам включают в себя территорию Петербурга и часть примыкающей территории Ленинградской области, которые являются зоной взаимных интересов и взаимовлияния. С одной стороны, граница агломерации должна совпадать со сложившимся административно-территориальным делением территорий Петербурга и Ленинградской области, а с другой есть разные варианты, в рамках которых эта агломерация может существовать.

Не так давно депутаты городского Законодательного собрания Санкт-Петербурга направили в Совет Федерации проект федерального закона, в котором предусматривалась 50-километровая зона влияния вокруг административных границ Петербурга, но этот закон не был принят.

Если говорить об актуальности различных форм интеграции, то усиление фактического взаимодействия Санкт-Петербурга и сопредельных территорий Ленинградской области в части жилищного строительства, создания и функционирования транспортной и инженерной инфраструктуры, безусловно, являются актуальными. Конечно, необходимо обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие территорий, которые образуют будущую агломерацию. Поэтому первым шагом является создание базового градостроительного документа, который бы определял степень взаимовлияния Санкт-Петербурга и Ленинградской области, его подготовка совпадает с истечением расчетного срока Генерального плана Санкт-Петербурга [1], в рамках которого были установлены основные целевые показатели развития градостроительной базы.

Если говорить о сроках, которые будут определять перспективы социально-экономического развития Петербургской агломерации, то первая очередь – 2025 г., вторая – 2028 г. и третья – 2043 г.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [4] Правительством города предлагается новый перечень перспективных документов: Концепция социально-экономического развития Петербурга на 15 лет; Долгосрочный прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга; Стратегический план города на 10 лет; Программа социально-экономического развития на 5 лет; Перспективный финансовый план на 3 года; Бюджет на текущий год и ежегодное послание губернатора.

Одновременно с разработкой новых стратегических документов готовится Генеральный план города на период 2018–2038 гг. с перспективой до 2043 г.

Разработку всей этой гаммы документов можно только приветствовать. Однако необходим тщательный, детальный анализ старого Генплана и других перспективных документов, сроки реализации которых завершаются к 2018 г. Прежде всего, речь идет о социальных нормативах и индикаторах, которые планировалось достичь в городе в рамках реализации документов, связанных с качеством жизни населения.

К числу этих показателей можно отнести численность населения, показатели рождаемости и смертности; уровень безработицы; количество жилой площади и зеленых насаждений на 1 жителя; обеспеченность объектами здравоохранения, социальной сферы, физкультуры и спорта; плотность маршрутов наземного городского пассажирского транспорта и протяженность линий метрополитена; уровень преступности и многие другие параметры, которые понятны населению мегаполиса.

Результаты проведенного анализа должны быть представлены широкой научной общественности для обсуждения предварительных итогов реализации старого Генплана. Иначе возникает вопрос: а какова же исходная база реформирования экономики и городского хозяйства? С другой стороны, в предлагаемых к разработке перспективных документах должны быть четко выражены стратегические функции на основе следующих критериев:

- появляется достаточное количество рабочих мест;
- увеличиваются доходы города, его жителей, бюджета;
- улучшается городская среда;
- определяется место бизнеса и реального сектора экономики в реализации перспективных программ развития города;
- определяется реальное место муниципальной власти;
- происходит отказ от несвойственных органам управления функций, которые должны выполняться другими субъектами управления и хозяйственной деятельности;
- разрабатываются механизмы реализации курса на интеграцию с Ленинградской областью, основанные на экономическом и политическом взаимодействии.

Без подобного анализа нельзя строить перспективную социально-экономическую политику в городе. Безусловно, старые нормативы советского времени во многом сегодня не работают, но для разработки новых нормативов и стандартов потребуется как минимум 2–3 года, а планы перспективного развития города разрабатываются сейчас. Более того, практические действия градостроительного характера, которые выполняются на территории Санкт-Петербурга,

уже пришли в противоречие с нормативами советского периода. В настоящее время большой для обсуждения стала тема уплотнительной застройки. Любыми путями, не всегда законными, инвесторы получают «пятна» под застройку. Однако, как правило, никто не озабочен мощностью и емкостью городской инженерной инфраструктуры, к которой происходит подключение жилых объектов. Состояние городских инженерных сетей, мягко говоря, оставляет желать лучшего, а нагрузки на них в отсутствие перспективной схемы развития городской инженерной инфраструктуры увеличиваются в несколько раз.

Существующие в городе проблемы не могут быть решены только за счет улучшения бюджетного процесса. Скорее можно создать условия для успешного ведения всех видов бизнеса — правила игры, часто вообще не связанные с бюджетным процессом. И все же многие риски инвесторов останутся на годы, а то и на десятилетия.

Для достижения целей, которые ставит перед собой администрация города [5], необходимо сосредоточить усилия на следующих ключевых областях (сферах):

#### I. Бюджетная политика.

- 1.1. Реструктуризация бюджета, с отражением в его расходной части целевых ориентиров деятельности городской администрации: обеспечение общественной безопасности горожан, социальной защиты населения, развитие городской инфраструктуры и улучшение экологии. При формировании расходной части бюджета важно ориентироваться на показатели аналогичных западных мегаполисов, где доля данных статей достигает 50% от всех расходов бюджета (в Санкт-Петербурге — 15%), и основывается на разработке целевых перспективных программ.
- 1.2. Изменение политики формирования доходной части бюджета в пользу существенного увеличения неналоговых поступлений. В первую очередь речь идет о доходах от управления государственной собственностью: повышение эффективности деятельности предприятий бюджетной сферы, доходы от приватизации государственной собственности, продажа пакетов акций и прочего имущества, доходы от лицензионных платежей, пошлин, штрафов и прочих поступлений. Активное привлечение федеральных органов власти и федеральных средств к решению проблем Санкт-Петербурга.
- 1.3. Изменение политики формирования доходной части в пользу ее увеличения за счет:
  - повышения собираемости налогов и уменьшения задолженности по платежам в бюджет;
  - повышения поступлений за счет развития экономики города и увеличения валового регионального продукта при одновременном снижении налогового бремени на предприятия города;
  - пересмотра ставок налогообложения в пользу снижения «бизнес-налогов» и повышения имущественных налогов.
- 1.4. Прозрачность бюджетного процесса и обеспечение участия жителей Санкт-Петербурга в обсуждении и формировании бюджета города. В процессе формирования проекта бюджета важно обеспечить ши-



- рокое информирование населения и его непосредственное участие в обсуждении проекта бюджета до его вынесения в Законодательное Собрание. Должно быть обеспечено информирование населения в доступной форме о работе каждого налогового рубля по уже принятому бюджету, для чего необходимо своевременное формирование достоверных отчетов об исполнении бюджета.
2. Решение городских проблем.
    - 2.1. Развитие экономики города (увеличение валового регионального продукта, увеличение доходов бюджета, создание новых рабочих мест, повышение реальных доходов населения).
    - 2.2. Развитие социальной сферы (обеспечение социальной защиты наиболее бедных слоев населения, программы реабилитации инвалидов, решение жилищных проблем, а также проблем материнства, семьи, детства и молодежи).
    - 2.3. Развитие городской инфраструктуры (общественный транспорт, автодороги, водоснабжение и канализационные системы, обеспечение электроэнергией и теплом, уборка улиц, вывоз и переработка мусора, развитие системы спортивных и культурно-развлекательных комплексов).
    - 2.4. Обеспечение общественной безопасности (службы МЧС и МВД, жилищно-коммунальная сфера, обеспечение экстренной помощи – в первую очередь медицинской).
    - 2.5. Экология (очистка рек и каналов, рекреация), реставрация и содержание объектов в исторической части города, освещение улиц, развитие пешеходных зон, снижение промышленных выбросов в воздух, воду и почву.

Комплекс прогнозируемых мероприятий для Санкт-Петербурга по сохранению культурно-исторической среды практически аналогичен тем задачам, которые предусмотрены к реализации действующим Генпланом. Для Санкт-Петербурга в Генплане до 2025 г. предусматривается [1]:

1. Максимальное сохранение исторической застройки и планировки центральных районов города.
2. Функциональные ограничения на виды предпринимательской деятельности, нарушающие среду обитания.
3. Формирование реестров объектов недвижимости, являющихся памятниками федерального и местного значения для реализации специальной программы в рамках Генплана на расчетный срок.
4. Сохранение исторических ансамблей, ландшафтных заповедников, парков, особых территорий.

Развитие градообразующей базы Санкт-Петербурга в период до 2025 г. будет определяться прежде всего тремя главными факторами: динамика численности и структура населения; возможности развития сотрудничества Санкт-Петербурга и России в целом с западными странами; возможности использования внутреннего инвестиционного потенциала. Меньшее значение будут иметь возможности использования научно-производственного потенциала. Как ограничитель будут выступать планировочные условия и требования культурно-исторического характера.

Сокращение территорий, занятых градообразующими объектами (примерно на 20%) не создаст нужного территориального ресурса. В связи с этим появляется необходимость расширения территории Санкт-Петербурга за счет Ленинградской области, а также изменения границ городской черты (на основе принятых нормативных документов).

Вопросы совершенствования работы транспорта и улично-дорожной сети получают свое дальнейшее развитие. Завершены работы по КАД (2010 г.), западному скоростному диаметру (2017 г.); появятся дополнительные вводы на КАД из города; будут созданы магистрали непрерывного движения, обособленные коридоры для общественного транспорта; планируется ввод новых линий метрополитена.

Появятся новые виды скоростного транспорта: надземный экспресс, скоростной трамвай, городская кольцевая пригородная железная дорога (с возможностью сквозного пересечения города), линии малого метро. Однако темпы развития транспорта в Санкт-Петербурге окажутся существенно ниже, чем это было предусмотрено еще в старом (до 2005 г.) Генплане. Программа развития Петербургского метро до 2020 г., принятая в рамках реализации действующего Генплана, предусматривает ввод 70 км новых линий, 41 станции и пяти электродепо на сумму 450–600 млрд рублей; ежегодно на метро требуется почти 32–38 млрд рублей. Планируется завершение начатых ещё в советские годы объектов в соответствии с Генпланом до 2005 г. Это Фрунзенский радиус, выйдя на поверхность, он пересечет КАД, за которой появится конечная станция «Южная». Наземными будут все четыре станции после «Международной». Планируется ввести новые станции Приморского радиуса и Красносельско-Калининской линии, в 2020 г. – второй выход на «Балтийской»; участок Правобережной линии до станции «Народная» и электродепо «Правобережное»; часть Кольцевой линии от «Василеостровской» до «Выборгской»; отрезок Красносельско-Калининской линии от «Черниговской» до «Ручьев» и Красногвардейского радиуса – до «Ржевки».

Сроки проведения работ по формированию городской агломерации должны быть увязаны с действиями документов стратегического планирования Санкт-Петербурга и Ленинградской области. К ним относятся:

- Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.11.2011 №2074-р) [6];
- Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года (постановление Правительства СПб от 13.05.2014 №355) [4];
- Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 года (постановление Правительства СПб от 28.03.2012 №275);
- Государственная программа Санкт-Петербурга «Социально-экономическое развитие территории Санкт-Петербурга на 2015–2020 годы» (постановление Правительства СПб от 30.06.2014 №551);
- Концепция социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года (Закон Ленинградской области от 28.06.2013 №45-оз);

- Государственная программа Санкт-Петербурга «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга на 2015-2020 годы» (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 №552);
- Государственная программа Ленинградской области «Развитие автомобильных дорог Ленинградской области» (постановление Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 №397);
- Генеральный план Санкт-Петербурга (Закон Санкт-Петербурга от 21.12.2005 №728-99);
- Схема территориального планирования Ленинградской области (постановление Правительства Ленинградской области от 29.12.2012 № 460).

Еще в 2014 г. в сценарных условиях «Долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года», подготовленного Минэкономразвития РФ [7], появилась формулировка «развитие Московской и Петербургской агломераций». Это был первый шаг главного планирующего органа Российской Федерации, где предусматривалось развитие этих двух агломераций и закладывались основы по взаимовлиянию двух субъектов: Москва и Московская область, Петербург и Ленинградская область.

Планируя развитие Петербургской агломерации, надо отметить, что отчетные макроэкономические показатели за 2015 г. будут являться базовыми при формировании нового градостроительного документа. Он будет связан с основными макроэкономическими показателями по Санкт-Петербургу, которые сегодня не очень хорошо выглядят на фоне Российской Федерации, мы имеем падение почти по всем параметрам. Тем не менее, несмотря на замедление экономического роста, к 2030 г. по основным макроэкономическим показателям агломерация будет развиваться более быстрыми темпами, нежели другие регионы.

Важнейшее значение для Санкт-Петербурга будет иметь диверсификация градообразующей базы, опора на несколько стратегических направлений получения дохода. Акцент только на 1–2 направлениях лишает город стратегической стабильности. В связи с этим одна из первостепенных задач экономической стратегии города — определить стратегически верное соотношение между так называемым внутренним сектором экономики, связанным с развитием внутри регионального рынка, ростом внутреннего хозяйственного оборота — и сектором, ориентированным на активное участие города во внутрироссийском и международном разделении труда. На что сделать ставку? Ошибки здесь очень дорого могут стоить. Первое — часто более надежно, стабильно, более выгодно в общеэкономическом, социальном плане; второе — часто более эффективно, прибыльно, выгодно на коротких отрезках времени.

Реализация перспективных документов развития территории возможна при реализации различных отраслевых политик.

С учетом отставания строительства объектов инженерно-транспортной инфраструктуры в Санкт-Петербурге, которое достигает 50 и более лет, развитие этой сферы является определяющим.

Действия по развитию городской среды будут реализованы по следующим основным направлениям:

- градостроительная политика, определяющая пространственную организацию городской среды и приоритетность градостроительных преобразований;
- обеспечение градостроительной деятельности за счет развития организационно-правовой базы в области градостроительства, в сфере имущественных и земельных отношений.

Главными задачами транспортной политики являются:

- Внесение изменений в федеральное законодательство по вопросам, связанным с введением платного въезда в центральную часть Санкт-Петербурга, расширения платных парковок на улично-дорожной сети.
- Строительство перехватывающих стоянок.
- Разработка комплексной транспортной схемы.
- Разработка комплексной схемы организации дорожного движения.
- Разработка локальных схем организации дорожного движения.
- Организация приоритетного движения общественного транспорта.
- Разработка нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы управления, функционирования и развития наземного маршрутного транспорта общего пользования.
- Разработка стандартов качества транспортного обслуживания населения.
- Реформирование маршрутной сети.
- Главными задачами градостроительной политики являются:
- Направление инвестиций, связанных со строительством, в развитие транспортной и инженерной инфраструктуры.
- Оптимизация системы транспортных коммуникаций.

Необходимо повышение рентного потенциала территорий и разнообразия городской среды за счет четкого зонирования территорий на основе правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга, основанных на Генеральном плане Санкт-Петербурга.

На условия инвестиционной деятельности в сфере капитального строительства и реконструкции в Санкт-Петербурге влияет сокращение сроков подготовки документации, необходимой для инвестиционных проектов. Необходима разработка документов по планировке территории и формированию земельных участков в соответствии с откорректированными Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, которые должны быть утверждены в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и Законом Санкт-Петербурга от 17.12.2003 № 778-116 «Об основах регулирования градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге». Наличие указанных документов обеспечит сокращение сроков подготовки документации, необходимой для осуществления капитального строительства и реконструкции.

Объем инвестиций для капитального строительства и реконструкции в Санкт-Петербурге может быть увеличен за счет пересмотра условий, касающихся предоставления земельных участков. С введением правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга целесообразно расширить практику продажи земли и предоставления земельных участков с минимальным перечнем инвестиционных обременений. Необходимо разработать правовые акты

для обеспечения территориальными ресурсами перспективных потребностей развития всех видов городской инфраструктуры.

Планируя развитие Петербургской агломерации, мы говорим о первом шаге, который связан с возможным поэтапным объединением Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Поэтому необходимо оценить возможные экономические и социальные издержки и факторы, связанные с проблемами сотрудничества Санкт-Петербурга и Ленинградской области в целях регионального экономического развития:

- 1) потребности формирования единого экономического пространства Санкт-Петербурга и Ленинградской области при объективном развитии внешних связей требуют изучения новых закономерностей регионального развития, формирующихся в условиях трансформирующейся экономики;
- 2) осуществляемые экономические реформы могут привести к изменению территориальной структуры экономики, при этом механизмы экономического управления территориальным развитием в новых условиях не выявлены как в целом, так и для объединяемых субъектов;
- 3) не сложилась новая система управления региональным развитием. Механизмы региональной политики существуют в различном правовом поле и в рамках реструктурируемого экономического пространства; их нерегулируемое взаимодействие приводит к углублению экономической дифференциации;
- 4) в структуре механизмов региональной политики важное значение приобретают факторы территориального управления экономическим развитием;
- 5) глобализация мировой экономики, на наш взгляд, по-разному проявляется в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Это только небольшая часть проблем, которые сегодня существуют. Первым шагом должна быть разработка «Программы экономической интеграции», которая позволит сэкономить ресурсы, повысить уровень управляемости. Необходимо разработать такую программу, которая просчитает все плюсы и минусы возможного объединения, учтет проблемы окраинных и депрессивных территорий, проблемы моногородов. При этом не должны ухудшиться условия для проживания населения в сельской местности.

В результате развития Петербургской агломерации к 2030 г. город выведет промышленные предприятия из исторического центра, создаст и разовьет единую транспортную сеть, устранив конкуренцию в борьбе за инвестиции, появятся территории для развития рекреаций. Если представить, как должны развиваться близлежащие территории, то границы Петербургской агломерации к 2038–2043 гг. выйдут за пределы 50-километровой зоны, а с учетом скоростного пригородного железнодорожного сообщения они будут достигать 70–120 километров, фактически приблизившись к административной границе Ленинградской области с другими субъектами Северо-Запада.

Сложность первого этапа реализаций Генплана на период до 2025 г. заключается в том, что, еще не успев начать его реализацию, городские власти пришли к выводу о необходимости корректировки этого документа. Начнем с того, что проведенные общественные слушания на стадии обсу-

ждения документа были проведены поспешно и в очень короткие сроки — с точки зрения ознакомления с документом. Собственно сам Генплан должен определять стратегию территориального развития города, для этого необходим ряд нормативных актов и документов (регламенты функционального назначения территорий, правила землепользования и застройки, технические регламенты и региональные нормативы проектирования). Помимо этого целесообразно вернуться к территориальным строительным нормам, которые, к сожалению, с 2008 г. отменены. В старом Генплане (до 2005 г.) была предусмотрена разработка отраслевых схем развития на 5 лет с пролонгацией их на расчетный срок. В новом Генплане такие документы пока отсутствуют. Вызывает сомнение целесообразность создания укрупненных функциональных зон вне административных границ районов Санкт-Петербурга.

Таким образом, существует две противоположные модели реализации нового Генплана Санкт-Петербурга.

Первая модель — документ носит жесткий характер с точки зрения возможных изменений, максимально детализирован и по большому счету защищает интересы горожан, так как изменения всегда уменьшают жилые зоны, зоны рекреации и зеленых насаждений. Такой документ, на наш взгляд, обеспечивал интересы населения — жителей при развитии градостроительной базы Санкт-Петербурга.

Вторая модель — документ должен быть гибким с точки зрения влияния на функциональное зонирование городских территорий, что сделает Генплан устойчивым в рамках предлагаемых изменений с учетом перспективного социально-экономического развития территорий.

Такой документ в большей степени обеспечивает интересы отдельных инвесторов или групп однородных предприятий, а также крупных городских программ и проектов, реализуемых Правительством Санкт-Петербурга.

Какая из моделей верна? Наверное, компромиссная, учитывающая плюсы и минусы той и другой.

Если говорить о вариантах социально-экономического прогноза до 2030 г., в них должны быть предусмотрены: сохранение реального сектора экономики, наличие совместных программ города и области по экологии, по балансу трудовых ресурсов, разработка и принятие единого документа территориального планирования, который бы учитывал интересы двух субъектов с точки зрения логистики, транспортной инфраструктуры, социальной сферы, маятниковой миграции [5].

Динамика численности населения будет иметь положительное сальдо (5,648 млн чел. к 2030 г.), доля трудоспособного населения сохранится на уровне 52 %, а в дальнейшем на расчетный срок будет существенно снижаться.

Если говорить о динамике ВРП, то он увеличится до 8,8 трлн рублей, а уровень инвестиций составит порядка 30–35 % от валового регионального продукта.

Ежегодный объем ввода жилья увеличится до 4–4,5 млн кв. м ввода, а общая величина жилищного фонда достигнет 180–190 млн кв. м. Текущие показатели градостроительной базы по разделу «жилищная сфера» представлены в табл. 1.

Таблица 1

## Показатели градостроительной базы Санкт-Петербурга\*

1.	Средняя стоимость строительства 1 кв. м нового жилья в Петербурге	105 т. р.
2.	Средняя обеспеченность населения жильем	23,6 м кв.
3.	Средняя обеспеченность населения жильем в Европе	35-40 м кв.
4.	Среднегодовой ввод жилья в Санкт-Петербурге	2,89 млн м кв.
5.	Площадь жилых помещений в Санкт-Петербурге	123 млн м кв.
6.	Количество коммунальных квартир в Санкт-Петербурге	свыше 88 тыс.
7.	Средний расход домохозяйства в месяц	около 6 т. р.

\*Подготовлено автором.

Таблица 2

## Взаимодействие Санкт-Петербурга и Ленинградской области

Положительные моменты	Отрицательные моменты
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Поэтапное повышение качества жизни населения Санкт-Петербурга и Ленинградской области</li> <li>– Ускорение темпов социально-экономического развития</li> <li>– Обеспечение институциональных изменений в экономике объединенного субъекта</li> <li>– АПК Ленобласти может получить емкий и долговременный рынок сбыта в Санкт-Петербурге</li> <li>– «Институт регистрации» граждан станет единым</li> <li>– Эффект объединения возможен по отдельным позициям сразу, по другим – через 3–5 лет</li> <li>– Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности двух регионов может произойти в течение 3–5 лет</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Социальные льготы и выплаты: разные условия и объемы финансирования</li> <li>– Отраслевая система оплаты для бюджетных организаций двух субъектов весьма различна как по объемам финансирования, так и по действующему местному законодательству</li> <li>– Областные дороги в плохом состоянии, система ЖКХ Ленобласти требует значительных капиталовложений</li> <li>– Жесткая налоговая политика в городе и более либеральная в области, а должно быть одинаково</li> <li>– Свободных территорий в городе не хватает, нет или мало участков под застройку в области с инженерно подготовленной территорией</li> <li>– Конкуренция за инвестиции и погоня за инвестором приводят к потерям темпа и нерациональному размещению инвестиционных объектов на территории города и области</li> <li>– Инвестиционное законодательство разное</li> <li>– Разная структура органов местного самоуправления</li> <li>– Не ясны социальные и политические последствия реформирования системы местного самоуправления на территории Санкт-Петербурга</li> <li>– Существуют проблемы территориального развития Санкт-Петербургской городской агломерации</li> </ul>

Расширение Петербургской агломерации в пределах обозначенных параметров даст возможность начать объединение Санкт-Петербурга и Ленинградской области, которое, возможно, завершится к 2025 г.

Разработка и реализация специальной комплексной Программы должна учесть все экономические, политические и социальные аспекты объединения. Рассмотрим элементы swot-анализа по взаимодействию Санкт-Петербурга и Ленинградской области (табл. 2), поскольку наряду с положительными моментами есть и отрицательные, которые будут влиять на реализацию главной цели стратегических документов — устойчивое повышение уровня жизни населения на территории Петербурга и Ленинградской области.

### Заключение

Наблюдается неравномерное развитие территорий, различие в их обеспеченности инфраструктурой. Это произошло вследствие экстенсивной стратегии развития города на протяжении последних десятилетий. В результате значительная часть городских территорий и инфраструктуры используется неэффективно. Задача повышения эффективности использования освоенных территорий и их инфраструктуры имеет приоритетное значение по сравнению с разработкой новых зон застройки.

В 2019 г. Санкт-Петербургу предстоит принять новый Генеральный план развития города. Территориальные ресурсы города сегодня весьма ограничены. Следует в краткосрочной перспективе разработать базовый перечень объектов городской инфраструктуры, необходимых для поэтапной реализации Стратегии-2030 с целью формирования Программы перспективного инвестиционного развития Санкт-Петербурга до 2030 г. На ее основе формируется План создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры. Базовый перечень объектов городской инфраструктуры должен быть подготовлен в рамках разрабатываемого проекта Генерального плана Санкт-Петербурга и Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области.

### Литература

1. Генеральный план Санкт-Петербурга (Закон Санкт-Петербурга от 21.12.2005 №728-99).
2. Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 г. (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2012 № 275).
3. Техническое (градостроительное) задание на подготовку Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период 2018–2038 гг. с перспективой до 2043 г. (предстадийный документ для подготовки Генерального плана Санкт-Петербурга, 2015 г.).
4. Федеральный закон № 172-ФЗ от 28 июня 2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
5. Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года (постановление Правительства СПб от 13.05.2014 №355).
6. Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г. (распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.11.2011 №2074-р).
7. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. Минэкономразвития РФ. Москва, март 2014.