

ЭКОНОМИКА

И ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

КРУПНЫМ ГОРОДОМ

ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ В МОСКВЕ
МОСКОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ ПРАВительства МОСКВЫ

Экономика и организация управления крупным городом

Учебное пособие с тестовыми заданиями для студентов вузов

Под общей редакцией вице-президента РАЕН, д.э.н., проф. Бурака П.И.

Рекомендовано УМО РАЕ по классическому университетскому и техническому образованию в качестве учебного пособия с тестовыми заданиями для студентов вузов, обучающихся по направлению бакалавриата и магистратуры 081100 «Государственное и муниципальное управление»


Международный
университет
в Москве
2014

Издано при финансовой поддержке
Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям
в рамках Федеральной целевой программы «Культура России (2012–2018 годы)»

Рекомендовано к изданию совместным заседанием Ученых советов
Института региональных экономических исследований,
Международного университета управления в Москве
и Московского городского университета управления правительства Москвы

Рецензенты:

Лексин В.Н., д.э.н., проф., главный научный сотрудник
Института системного анализа Российской академии наук
Лобовый В.Я., д.э.н., академик Российской академии архитектуры
и строительных наук, главный научный сотрудник
Института макроэкономических исследований Минэкономразвития РФ

Редакционная коллегия:

Гринберг Р.С., Панина Е.В., Решетников М.Г., Бурак П.И., Красавченко С.Н., Марголин А.М.

Авторский коллектив:

Бурак П.И. (руководитель), Ростанец В.Г. (зам. руководителя),
Рукна И.М. (зам. руководителя), Ануфриенко В.Ю., Анфимова А.Ю., Барсуков И.Е.,
Беккер В.Я., Бобков В.Н., Гинзбург М.В., Глуценко В.М., Голованов В.И., Дадашев А.З.,
Зворыкина Т.И., Иванов А.Д., Ияшвили В.Б., Ильина И.Н., Кабалинский А.И.,
Касимов Л.Б., Кириллова А.Н., Комиссаров А.Г., Магомедов Ш.М., Марголин А.М.,
Оленева О.С., Рождественская И.А., Росляк Ю.В., Ростанец Д.В., Суцова Г.В.,
Топилин А.В., Хомяченко О.Н., Янин О.Е.

Экономика и организация управления крупным городом.
Э 40 Дом: Учебное пособие с тестовыми заданиями для студентов вузов / Под общ. ред. П.И. Бурака. – М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2014. – 544 с.

В пособии рассмотрены основные закономерности и проблемы развития крупных городов в условиях глобализации, возможности их решения на основе сочетания рыночных и плановых механизмов. Содержание учебного пособия соответствует требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки бакалавриата и магистратуры «Государственное и муниципальное управление». Также оно может быть полезно широкому кругу читателей и пользователей, включая должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Учебное пособие подготовлено на основе исследований, выполненных научно-педагогическими работниками Международного университета в Москве, Московского городского университета управления правительства Москвы, Института региональных экономических исследований, а также ведущими специалистами-практиками, работающими в структурах управления города Москвы.

© Коллектив авторов, 2014

© АНОВПОА «МЕЖДУНАРОДНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ В МОСКВЕ», 2014

ISBN 978-5-9248-0180-3

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Глава 1. РОЛЬ КРУПНЫХ ГОРОДОВ В РАЗВИТИИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА	10
1.1. Крупные города как особая территориальная социально-экономическая система	10
1.2. Тенденции и проблемы развития крупных городов мира	18
1.3. Особенности пространственного развития крупных городов	30
1.4. Роль крупнейших городов в социально-экономической системе Российской Федерации	54
Глава 2. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕРСИТИВНЫМ РАЗВИТИЕМ КРУПНОГО ГОРОДА	75
2.1. Современные теории развития и управления крупными городами	75
2.2. Долгосрочное прогнозирование и планирование социально-экономического развития городов	83
2.3. Программно-целевые подходы в управлении городской экономикой	98
2.4. Методы оценки эффективности управления городом	111
Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ КРУПНЫМ ГОРОДОМ	124
3.1. Система органов государственной власти и местного самоуправления в крупных городах	124

3.2. Организация системы комплексной безопасности крупного города	146
3.3. Применение современных информационно-коммуникационных технологий в управлении крупным городом.....	156
3.4. Участие общественных организаций в решении проблем развития крупных городов.....	171
Глава 4. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА КРУПНОГО ГОРОДА	182
4.1. Бюджет крупного города как элемент финансовой системы РФ.....	182
4.2. Финансы города федерального значения и крупного города муниципального уровня.....	199
4.3. Государственный и муниципальный финансовый контроль в крупном городе	214
Глава 5. МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЭКОНОМИКИ КРУПНОГО ГОРОДА	234
5.1. Государственный заказ и система государственных закупок	234
5.2. Государственно-частное партнерство при реализации проектов развития	247
5.3. Управление развитием малого бизнеса в крупном городе.....	256
Глава 6. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ОТРАСЛЕВЫХ КОМПЛЕКСОВ ЭКОНОМИКИ КРУПНОГО ГОРОДА	267
6.1. Инвестиционно-строительный комплекс крупного города	267

6.2. Управление развитием промышленности в крупном городе.....	280
6.3. Наука и инновационная сфера крупного города.....	292
6.4. Система городского транспорта в крупном городе	307
6.5. Комплекс жилищно-коммунального хозяйства крупного города	317
6.6. Потребительский рынок в экономической системе города: структура и проблемы развития	334
6.7. Природоохранный комплекс	347
Глава 7. ИМУЩЕСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС КРУПНОГО ГОРОДА	357
7.1. Роль государственного и муниципального имущества в развитии экономики крупного города	357
7.2. Источники формирования имущества комплекса крупного города, его состав и структура	374
7.3. Земельные ресурсы крупного города.....	390
7.4. Совершенствование управления имуществом комплексом крупного города	406
Глава 8. УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ И РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КРУПНОГО ГОРОДА	423
8.1. Методы и показатели оценки качества жизни населения крупного города	423
8.2. Уровень жизни и социальное обеспечение жителей крупных городов.....	437
8.3. Региональный рынок труда и занятость населения крупного города	451
8.4. Отрасли социальной сферы крупного города	467

Глава 9. РАЗВИТИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ КРУПНОГО ГОРОДА

9.1. Межрегиональное сотрудничество крупных городов.....	484
9.2. Развитие международных связей крупных городов.....	498
9.3. Формирование привлекательного образа крупного города в рамках международного сообщества (имиджевая политика городов).....	508
Приложение. Итоговые тесты по курсу	516

Введение

Крупнейшие города играют исключительную роль в развитии современного общества. В них проживает более трети человечества, сконцентрирована основная часть мирового производственного, интеллектуального, культурного, финансового потенциала. Темпы, пропорции, характер развития крупнейших городов определяет состояние и тренды социально-экономического развития целых стран, регионов, всей мировой экономики. Возрастающие роли крупнейших городов в экономической и социальной жизни характерны для всех развитых стран мира, в том числе и России.

На рубеже XX и XXI столетий в России определилась ведущая роль крупнейших и крупных городов в формировании рыночной экономики и ее структурной перестройке, в формировании межрегиональных экономических связей, осуществлении институциональных преобразований и т.д. Одновременно эти города приняли возросший миграционный приток населения из внутренних регионов страны и зарубежных стран. Как центры экономической жизни и места высокой концентрации населения крупнейшие и крупные города стали одним из источников возникновения сложных и противоречивых социально-демографических, техногенных, экологических и других процессов, имеющих место в современной России. Новые демографические, социальные, природные аспекты развития городов требуют измене-

ния подходов к регулированию развития городских хозяйственных комплексов.

В этой связи выход в свет учебного пособия, предназначенного для широкого круга учащихся высших учебных заведений, решающего задачу ознакомления их с современными тенденциями и проблемами развития крупнейших городов представляется своевременным и полезным.

Учебное пособие содержит результаты масштабного анализа и научного осмысления процессов, происходящих в последние десятилетия в экономической, социальной, научно-инновационной и других сферах жизни крупнейших городов России, знакомит учащихся с представленными учебными и специалистами об основных направлениях перспективного развития городов в условиях рыночной экономики, совершенствования форм и методов управления ими.

Данное издание представляет собой первое в современной отечественной истории учебное пособие по экономике крупнейших городов. С точки зрения теории и практики управления, экономика крупного города находится на стыке микро- и макроэкономических процессов, локализованных на территориальном уровне.

В методологическом плане наиболее важным для понимания процесса роста и развития экономики крупного города является изучение его функциональной структуры, анализ функций, выполняемых крупным городом и оценка значения этих функций для экономики региона и национальной экономики в целом.

Пособие охватывает весь комплекс вопросов, которые содержатся в учебном курсе «Региональная экономика и управление» и соответствует требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки

бакалавриата и магистратуры «Государственное и муниципальное управление».

Учебное пособие подготовлено на основе исследований, выполненных научно-педагогическими работниками Московского университета в Москве, Московского городского университета управления правительства Москвы, Института региональных экономических исследований, а также ведущими специалистами-практиками, работающими в структурах управления города Москвы.

Авторы учебного пособия стремились изложить материал в доступной для студентов форме, сохраняя при этом должную научную аргументацию и логику изложения. Каждая глава содержит контрольные вопросы для самопроверки, список рекомендуемой литературы, также разработаны итоговые тесты по всему курсу.

Авторы признательны рецензентам за высокую оценку учебного пособия и будут благодарны за пожелания и замечания, присланные заинтересованными пользователями.

4. Джекобс Дж. Экономика городов / Пер. с англ. Новосибирск, 2008.
5. Доклад ООН о состоянии городов мира State of the World's Cities 2012/2013 Prosperity of Cities.
6. Лэндри Ч. Креативный город. М.: Классика-XXI, 2011.

1.3. ОСОБЕННОСТИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ

Пространственные факторы играют огромную роль в развитии и функционировании городов. Разнообразие городов отражается на их планировочной структуре. Общие закономерности пространственного развития проявляются в подавляющем большинстве городов современного мира, что является одним из проявлений глобального действия процессов урбанизации.

Пространственное развитие города определяется как целенаправленная деятельность по изменению его территориальной организации, сопровождающаяся трансформацией природных ресурсов, усложнением градостроительной и хозяйственной структуры города в целом и его отдельных территориальных подсистем. В результате этих изменений возникают новые ценности, более выгодные с точки зрения пользователя данной территории. Трансформация пространственной структуры городов в значительной степени предопределяется социально-экономическими факторами, включая геополитические, демографические, технологические, нормативные, правовые и многие другие.

Пространственное развитие современного города обычно осуществляется в рамках трех моделей.

1. *Модель концентрических зон* (ConcentricZoneModel) Верджесса (1920)¹, представляющая пространство города как набор концентрических кругов с определенным видом использования земли. Внутренний круг – центральный деловой район, затем от центра к внешней границе идут перекладная зона, зона рабочих кварталов, зона элитного жилья и зона пригородов. Эта модель напоминает идеальный город Говарда² – круг радиусом 1 км, в самом центре которого помещается парк, который окружает концентрические круговые зоны малоэтажной жилой застройки с приусадебными участками, а промышленность и сельхозугодья вынесены на периферию. Отличительная особенность этой модели – полочная зависимость между уровнем жизни и расстоянием от центрального делового района. По мере роста города происходит соответствующее расширение зон.

2. *Секторная модель* (SectorModel) Хойта³ (1940) различает модель концентрических зон с учетом влияния транспортных осей. Город в этой модели представлен в виде секторов, образованных основными транспортными магистральями, отходящими от центра города. Близость к транспортным путям рассматривается как главный фактор пространственного развития, увеличивающий капитализацию земель и стимулирующий ее использование. Центр города

¹ Эрнст Верджесс (1886–1966) – американский социолог, один из основателей Чикагской школы, разработавший прикладной вариант социально-экологической теории для исследования города. Источник: http://mitlibovatel.com/content_doc/betdzhess-jertst-10008.html#text%2FМФМУРА

² Джонсвер Говард (1850–1928) – английский философ и социолог, известный своей публикацией «Города-сады будущего» (Garden Cities of Tomorrow) (1898), в которой описан утопический город, где люди живут вместе, в гармонии с природой.

³ Говард Хойт (1895–1984) экономист по землеустройству, оценщик недвижимости и консультант по недвижимости.

формируют деловые здания, промышленное производство тяготеет к транспортным осям и к нему примыкает жилая застройка низкого класса.

3. *Многоядерная модель* (MultipleNucleiModel) Харриса¹ и Уллмана (1940-е гг.) описывает развитие вокруг крупных городов пригородных зон (субурбии), которые, достигнув определенного размера, начинают функционировать как маленькие деловые районы – ядра развития. При сохраняющемся доминировании центрального района города, эти ядра развивают особые формы деятельности, часто собирающиеся в кластеры, т.е. образующие цепочки добавленной стоимости. Центральный район дополнен районами легкой промышленности и оптовой торговли, расположенными вдоль транспортных осей. Тяжелая промышленность, окруженная дешевыми жилыми районами, сдвинута к внешним границам города, а периферию занимают жилые пригороды и небольшие деловые центры.

К началу XXI в. во всех российских городах-миллионниках сложилась базовая структура городского пространства, включающая в себя сформированные и функционально определенные концентрические зоны, сектора и ядра (центр и города-спутники).

Городское пространство – территория города в пределах административных границ, вмещающая множество объектов, связанных между собой: жилые территории, промышленные предприятия, рекреационные зоны, транспортные и инженерные сети. Основные характеристики городского пространства:

- плотность (численность населения, объем валового регионального продукта, улично-дорожная

¹ Чонси Харрис (1914–2003) – основоположник современной географии.

сеть, основной капитал и т.д. на единицу площади) и пространственное распределение важнейших плотностных характеристик города;

- размещение (показатели равномерности, дифференциации, концентрации, распределения населения и экономической деятельности, в том числе открытых пространств и озелененных территорий);
- «связность» территории (интенсивность экономических связей между частями и элементами города, условия мобильности товаров, услуг, капитала и людей, определяемые развитием транспортных и коммуникационных сетей), расширяющая доступность объектов;
- форма пространственной организации;
- специфика землепользования, связанная с политической размещением объектов и налогообложения земельной собственности.

Плотностные показатели городского пространства определяются путем соотнесения суммарного количества выбранных элементов с общей площадью территории города. Например, плотность населения, плотность рабочих мест, плотность улично-дорожной сети и др. Полученные относительные показатели служат основой для анализа закономерностей пространственного развития города. Дополнительно можно анализировать плотности типа «брутто» и «нетто». Например, плотность населения может рассчитываться как отношение численности населения к общей площади города («брутто») или к площади, занятой жилой застройкой («нетто»).

Размещение. Показатели плотности характеризуют существующую или предполагаемую интенсивность освоения территории города или отдельных его районов. Можно выделить проблему внутригородских диспропорций в плотности

населения (рис. 1), размещении жилья, мест приложения труда, объектов социальной сферы. Например, уровень диспропорций в жилищной обеспеченности между отдельными районами Москвы (соотношение максимальной и минимальной жилищной обеспеченности по административным округам) в 2010 г. составил 1,46. Так же остро стоит проблема преодоления разрыва между расселением большей части москвичей в субпериферийных и периферийных районах города и размещением более 1/3 мест приложения труда в центральных и субцентральных районах.

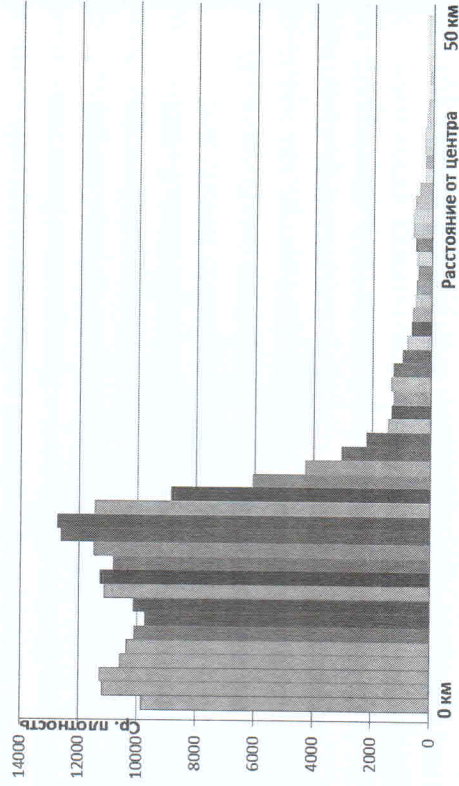


Рис. 1. Распределение плотности населения в «старой» и «новой» Москве

Связность территории определяется по изохронам¹ транспортной доступности, соответствующим заданному пороговому значению ожидаемого времени проезда с уче-

¹ Изохрона – линия на географической карте, схеме, соединяющая точки с одновременным наступлением какого-нибудь явления; в данном случае – точки равной доступности.

том общественного городского транспорта или личного автомобиля. Соответственно, можно получить несколько вариантов времени проезда. Как правило, рассматривают усредненный показатель временных затрат, вычисляемый по формуле среднего взвешенного, где в качестве весовых коэффициентов берут доли численности пассажиров по разным видам транспорта. Наиболее важное значение имеет связанность жилых зон с местами приложения труда.

Практически для всех крупнейших, интенсивно развивающихся городов мира можно выделить: «собственно городе», «большой город», «городскую агломерацию». Такая градация не привязана к четким границам и конкретным количественным показателям, а определяется историческими предпосылками пространственного развития и особенностями непосредственности населения. В урбанистике считается следующими такие глобально значимые городские структуры как Париж и Парижская агломерация, Лондон и Большая Лондон, Токио и Большая Токио и т.д. В России возможно структурировать подобным образом крупнополюсные агломерации, например, московскую; собственно Москва, «реальный город» (Большая Москва) и Московская агломерация.

В мировой науке и практике для обозначения территории урбанистических образований типа городской агломерации наиболее часто применяются термины «урбанизированный ареал» (для охвата зон сплошной городской застройки в окрестностях больших городов) и «метрополитенский ареал» (для обозначения интегральных районов влияния больших городов).

Основные характеристики пространственной организации городской агломерации:

- компактность группы территориально сближенных поселений;

- концентрация населения, производства и сферы услуг;
- сложная функциональная и пространственная структура;
- неоднородность территории по функциям и их плотности;
- динамизм развития.

Качественный признак агломерации – объединение входящих в нее поселений в динамичную систему многообразных связей¹. Наиболее типичная связь для российских агломераций – маятниковая миграция населения, направленная в сторону города-ядра. Отметим, что маятниковые миграции сопровождаются значительными отрицательными эффектами – транспортными затратами времени людей, нагрузкой на природную среду. В связи с увеличением автопарка, с одной стороны, существенно повысившим мобильность населения (что само по себе является фактором развития агломерационных связей), с другой стороны, дороги все чаще не справляются с выросшей нагрузкой, что приводит к «пробкам» (фактор, тормозящий развитие агломерационных взаимодействий).

Понимание агломерации как совокупности урбанизированных зон добавляет еще один характерный признак – *непостоянство внешних границ*. Это означает, что с течением времени в орбиту города-ядра могут включаться новые поселения (теоретически возможен и обратный процесс), и при этом определяющим фактором будут не административные решения, а совокупная воля людей как результирующая действий индивидов.

Определение границ городской агломерации (делимитация) методически очень сложно и требует разработки специальных критериев.

¹ Лаппо Г. Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. 2007. № 4–5. С. 6.

В мировой практике существуют разные методики. У Салливана¹ указывается, что степень интеграции территорий измеряется миграционными потоками и плотностью населения. В Европе внешняя граница агломерации во многих случаях определяется окончанием непрерывной городской застройки. В США в качестве агломераций выделяются стандартные метрополитенские статистические ареалы (МСА). Они делением включают в себя первичные территориальные единицы (графства), соответствующие определенным критериям связанности с главным городом, который должен насчитывать не менее 50 тыс. жителей (учитываются и непрерывность застройки, и трудовые связи, и плотность населения).

Российские методики² рекомендуют два способа установления границ агломерации:

- по крайним точкам маятниковой миграции, отражающей форму расселения, в границах которой записываются наиболее устойчивые, повторяющиеся территориально стабильные циклы жизнедеятельности населения – суточный и недельный;
- по изохронам доступности, то есть все пространственные перемещения населения в рамках названных циклов (место жительства – место социального труда – место обслуживания – место социального общения – место отдыха и т.д.) должны замыкаться в зоне 1,5–2,0-часовой доступности по отношению к ядру агломерации и 0,5-часовых изохрон от крупных спутников.

Все применяемые показатели (критерии выделения агломераций) можно разделить на две группы:

¹ Салливан А. Экономика города. М.: ИНФРА-М, 2002.
² ЦНИИ градостроительства РААСН.

- показатели состояния (величина, структура, степень плотности, соотношение составных частей агломерации);
- показатели динамики (внутриагломерационные взаимодействия и связи, объединяющие части агломерации в единое целое).

Наряду с производственными связями сегодня городская агломерация характеризуется слиянием рынков, что также требует введения ряда новых индикаторов для определения ареала, включенного в агломерационные взаимодействия. Это слияние проявляется в том, что город-центр и поселения, входящие в пригородную зону, начинают все более интенсивно использовать потенциал соседей, происходит своеобразный обмен различными ресурсами. Примеры таких ресурсов – территория для застройки и жилая недвижимость, места работы, человеческий капитал и трудовые ресурсы, рекреационный потенциал, свободные торговые и производственные площади, культурно-бытовые условия и др.

Пространственная организация территории агломерации предполагает ее *зонирование*, что позволяет сохранить открытые пространства, зеленые зоны, сельскохозяйственные территории, эффективно организовать многообразные связи внутри агломерации, предотвратить срастание населенных мест. В наиболее общем виде территория городской агломерации должна иметь следующие зоны:

- урбанизированное ядро города с необходимыми резервами просторанственного развития;
- зеленый защитный пояс (ширина 5–15 км в зависимости от величины города), в котором практически запрещается строительство;
- зона ограниченного развития, где не предусматривается создание городов-спутников, а сохраняются

открытые пространства и территории для кратковременного отдыха населения (ширина пояса 20–30 км);

- зона развития городов-спутников, предпочтительно в часовой транспортной доступности от главного города (до 100 км);
- внешняя зона, предназначенная для длительной рекреации и сельского хозяйства.

Образности землепользования. В развитых странах в балансе городских земель наибольшую долю (более 40%) занимает жилая застройка, а промышленность занимает третье место – 7–8%. Отличительной особенностью землепользования городов развитых стран является высокий процент территории, занимаемой землями транспорта – более 40%.

Структуру землепользования и правовой режим территории города (градостроительный регламент) определяет институт зонирования (градостроительного зонирования в терминологии российского законодательства). Одновременно основной задачей последних лет является расширение свободы действий конкурирующих субъектов в сфере земельных отношений, а также при сокращении ограничений на экономическую деятельность (в особенности данный процесс стимулируется на территории Европейского Союза); это является одним из инструментов повышения конкурентоспособности городов в условиях нарастающей неопределенности экономического прогноза.оборот земельных участков все больше перемещается на вторичный рынок; подавляющее большинство земельных участков находится в частной собственности, соответственно большинство решений по изменению землепользования субъектов экономической деятельности осуществляется самими субъектами под влиянием экономических факторов (налогообложения, экономические послед-

ствия нахождения в зоне того или иного градостроительного регламента).

В российских городах структура землепользования далека от структуры, сложившейся в городах с рыночным оборотом земли, регулируемым градостроительными регламентами. В городах России до 20–30% и более застроенных территорий занято объектами промышленности, что в несколько раз выше, чем в городах ряда зарубежных стран.

Управление пространственным развитием городов в РФ осуществляется через систему территориального планирования и планировки территории. Основным документом, регулирующим эти вопросы, является Градостроительный кодекс РФ. Управление пространственным развитием предполагает планирование, прогнозирование и проектирование будущего состояния города. Основными документами территориального планирования для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга являются генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Для городов – муниципальных образований – схемы территориального планирования муниципальных районов; генеральные планы поселений; генеральные планы городских округов.

Реализация документов территориального планирования осуществляется посредством разработки проектов планировки и установления различных процедур в рамках «градостроительного регулирования»: подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования; принятия решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую; подготов-

ки градостроительных планов земельных участков; выдачи разрешений на строительство; согласования намерений; утверждения проектов строительства.

Территориальное планирование и градостроительное регулирование являются инструментами реализации идеи пространственного развития, заложенной в документах стратегического социально-экономического развития. Именно стратегия развития города определяет, в том числе вектор его пространственного изменения.

В основу совершенствования пространственной организации крупных городов России заложены принципы зонирования территории, обеспечивающие:

- сбалансированное развитие открытых и застроенных территорий;
- оптимальное с экологической, социальной и экономической точек зрения сочетание интенсивности и видов функционального использования территории;
- формирование связанной системы расселения.

В документах территориального планирования города определяется функциональное назначение территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Одним из направлений развития городского пространства является изменение функциональной специализации и реформатирование сложившихся районов города, в первую очередь, неэффективных производственных территорий и некомфортной жилой застройки. Такой процесс на-

зывается реорганизацией или редевеломентом территории. В отдельных случаях из культурно-исторического центра выносятся объекты делового назначения, в то же время есть и противоположные примеры, когда исторический центр активно трансформируется под деловые функции.

Проблема функциональной специализации отдельных районов города – одна из ключевых в процессе управления пространственным развитием города.

В настоящее время агломерации рассматриваются федеральными органами власти как элементы стратегического развития страны для усиления эффективности точек и центров роста. В РФ выделяются такие агломерации как Московская, Санкт-Петербургская, юга Ростовской области и Краснодарского края, Самарско-Тольяттинская, Урала (Екатеринбургская, Челябинская), Красноярская, Иркутская и Хабаровская, а также Владивостокская и ряд других. «Экстенсивное» развитие агломераций происходит весьма активно, но при этом обостряются проблемы их пространственного развития. Сложности управления агломерационными процессами не могут быть решены в рамках формального администрирования.

Проблемы пространственного развития Московской агломерации. Многие проблемы Москвы связаны с дисбалансом ее пространственной организации. Сложившийся нерациональный баланс и неэффективность использования земель в городе, несоответствующие статусу «мирового города» предопределили острый дефицит территориальных ресурсов и последовавшие в 2012 г. решения по увеличению административной площади города. Общая площадь города увеличена с 108 тыс. га (2011 г.) до 255 тыс. га.

Для территории Московского региона характерно следующее соотношение в структуре земельного фонда (табл. 5).

Таблица 5

Баланс земель

основных административно-территориальных образований Московского региона по состоянию на 01.01.2013 г.

АТО	Застроенные территории, %	Незастроенные территории, %		
		всего	в т.ч. залесенные	в т.ч. открытые пространства, земли сельскохозяйственного использования и водные поверхности
Московский регион	12,4	87,6	51,3	36,3
Москва в старых границах	64,4	35,6		
Новая территория	19,6	80,4		
Москва и новая территория	30,4	61,6		

В Московской области 12,4% составляют застроенные территории, из них городская застройка, сосредоточенная преимущественно в существующих границах города Москвы и на прилегающих к Москве территориях, расположенных вдоль трасс радиальных транспортных магистралей, занимает 4,6%, дисперсная сельская и дачная застройка – 7,8%.

В Москве наибольшая часть застроенных территорий сосредоточена в Северном, Центральном и Западном административных округах города и составляет от 72% до

68,9% территорий округа. Наибольшая часть незастроенных территорий города – от 52,5% до 44,6% приходится на Восточный, Северо-Западный и Зеленоградский административные округа.

Площадь жилой застройки на территории Москвы составляет 27,7% от площади всей застроенной территории (наибольшую территорию жилая застройка занимает в Юго-Западном, Западном и Южном административных округах). На присоединяемых территориях эта цифра составляет 15,2% территории (наибольшую территорию жилая застройка занимает в Подольском, Наро-Фоминском и Ленинском районах), а в планируемой городской черте – 20,5%. В Москве жилые территории представлены преимущественно многоквартирной жилой застройкой – 26,8%, а на присоединяемых территориях – одноквартирной застройкой, включая таунхаусы – 9,8% и застройкой дачных и садоводческих товариществ – 4,8%. В абсолютных значениях площади территорий жилой застройки в Москве и на присоединяемых территориях сопоставимы: 29,8 тыс. га и 22,6 тыс. га.

За счет новых территорий у Москвы появляется возможность снизить темпы строительства в пределах исторических административных единиц и перенести основной объем жилого и нежилого строительства в новые районы.

Производственная застройка в Москве и на присоединяемой территории представлена в основном коммунально-складскими, промышленно-производственными, жилищно-коммунальными объектами, объектами транспортной инфраструктуры. Доля их территорий в Москве составляет 13,9%, на присоединяемых территориях – 1,8%. В наибольшей степени производственные территории сконцентрированы в Юго-Восточном, Западном и Южном административных округах города Москвы. В наименьшей степени – на

территории Центрального округа. На присоединяемой территории производственные объекты занимают значительную площадь в Подольском и Ленинском районах.

Общественная застройка занимает 8,7% существующей территории Москвы и 1,6% присоединяемой территории. В планируемых границах города доля территорий общественной застройки составляет 4,6%. Наибольшую площадь общественной застройки занимает в Западном, Северном и Южном административных округах Москвы. На присоединяемой территории – в Ленинском и Подольском районах. Наибольшую долю общественной застройки составляет в Центральном административном округе Москвы – 16,2% и в границах городского округа Троицк – 26%.

Доля незастроенных территорий, включающих зеленые зоны (северы, бульвары, сады, парки, лесопарки, леса), территории транспортной инфраструктуры (улицы, дороги, линейные объекты внешнего и внеуличного транспорта) и территории водных поверхностей в Москве составляет 10,0%. На присоединяемой территории – 69,8%.

В Москве самую большую долю озелененные территории составляет в Восточном (38,7%) и Зеленоградском (33,6%) административных округах, а самую маленькую – 3,4% в Центральном административном округе. На присоединяемой территории наиболее богаты лесами и полями Подольский, Наро-Фоминский и Ленинский районы. В Подольском районе природные территории занимают и самую значительную часть – 40,6%.

В Москве транспортная инфраструктура занимает 14,0% территории города, при этом самая высокая плотность дорог – 23,6% в Центральном округе. В границах присоединяемой части доля территорий транспортной инфраструктуры меньше московской более чем в 7 раз – 2,1%, а в абсолютных значениях – более чем в 5 раз.

В целом в новых перспективных границах города распределение территории выглядит следующим образом:

- фактически незастроенные территории – 63,1%;
- территории с плотностью застройки 0,5–5,0 м²/га – 18,3%;
- территории с плотностью застройки 5,0–10,0 тыс. м²/га – 13,1%;
- территории с плотностью застройки 10,0–15,0 тыс. м²/га – 4,9%;
- территории с плотностью застройки от 15,0 тыс. м²/га и выше – 0,6%.

Существующая неоднородность в уровне социально-экономического развития территорий Московской агломерации должна быть максимально преодолена в процессе ее перспективного развития. Акцент делается на формирование среднего пояса расселения, освоение которого снизит нагрузку на ядро агломерации. Формирование новых ареалов расселения должно сопровождаться развитием социальной инфраструктуры и общественных центров.

Ключевой задачей пространственного развития Московской агломерации является разгрузка исторического центра, в котором сегодня сконцентрировано 35% рабочих мест города и создание новых рабочих мест в средней и периферийной частях Москвы, где высокоплотная жилая застройка оказалась необеспеченной рабочими местами, транспортной и социальной инфраструктурой. Для ее решения необходимы:

- стабилизация (снижение темпов роста и постепенный переход к реконструкции территорий и застройки) процесса урбанизации в периферийной части города Москвы и центральной части Московской области (зона «планировочной реконструкции»);

б) развитие «опорных точек» роста экономики и качества жизни населения в срединной и периферийной частях Московской области, «завязанных» на сетевую структуру автомобильных дорог и скоростного пассажирского транспорта, главным образом, на юге, юго-востоке и востоке области, в том же локально – на северо-западе и севере области;

в) развитие инновационных секторов экономики в пригороде к городам-наукоградом;

г) формирование системы «университетских городков», ориентированных на пространственную локализацию образовательных, исследовательских и внедренческих деятельностей в зонах современной и перспективной градостроительной активности на основе обеспечения современных стандартов организации учебной, творческой, рекреационной среды.

Существующая концепция «лучевой» структуры Московской агломерации, дополняется ограниченным дисперсным освоением мемагистральных пространств с сохранением «зеленых клиньев». «Асимметрия» освоения различных секторов области исторически сложилась и сохраняется. Восточный, юго-восточный и северо-восточный сектора области – территории преимущественно промышленного развития, одновременно с этим, в этом направлении – на «Московской Мещере» – сформировались традиционные дачные местности. На юге и западе области сконцентрированы предприятия сельскохозяйственной отрасли. Западный, северо-западный и северный сектора – территории сельскохозяйственных и рекреационных отраслей.

Вокруг Москвы формируются Балашихинско-Люберецкая, Долгопрудненско-Химкинско-Красногорская, Мытищинско-Пушкинско-Калининградская городские системы расселения, при этом две первых имеют кольцевой характер.

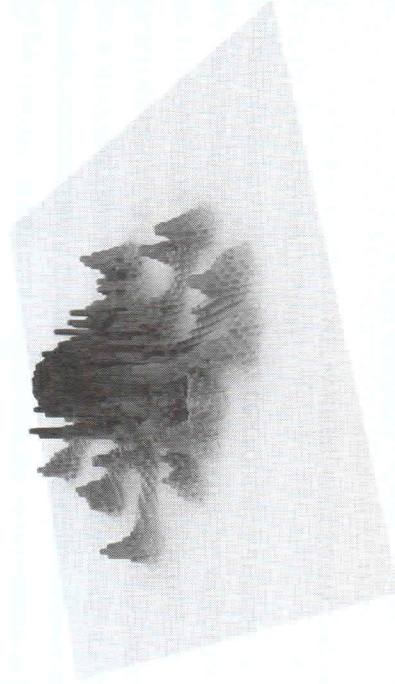


Рис. 2. Плотность расселения в Московской агломерации с учетом центра Москвы

Активизация развития этих систем должна обеспечить создание рационально организованной территориальной структуры, внутри которой будут функционировать несколько крупных центров деловой и общественной жизни. Такая полицентричная агломерация снимет проблемы некомфортного проживания из-за чрезмерной концентрации людей в Москве. В то же время агломерация позволит обеспечить устойчивое развитие экономики на базе удобных технологических и логистических цепочек.

Приоритетным направлением развития Московской агломерации должно стать интегрированное и скоординированное развитие с другими регионами России. В настоящее время, по мере активного совершенствования скоростного железнодорожного сообщения Москвы с Санкт-Петербургом и Нижним Новгородом четко сформировалась ось развития «запад – восток». По мере же усиления позиций Калужского региона и собственно города Калуги и его тяготения к Москве и учитывая перспективное развитие скоростного железнодорожного сообщения Москва – Сочи можно выделить еще

одну ось развития – «центр – юг». Кроме того, необходимо выделить ось развития по Москве-реке.

Присоединение новых территорий административно трансформировало границы Москвы, изменив традиционную модель разрастания по принципу «масляного пятна». Московский импульс, приданный юго-западному сектору, существенно изменит пространственную организацию включенной в состав города территории.

Принципы пространственного развития присоединенных территорий включают:

1. Сбалансированное размещение мест проживания и мест приложения труда.

2. Создание высокого качества и комфортности городской среды, гарантий лучших условий для проживания, возмещения социальных преференций с целью стимулирования населения «старой» Москвы к переезду в новые территории.

3. Преимущественное малозэтажное строительство.

4. Развитие транспортной сети, главным образом скоростного интуитивного транспорта (скоростной трамвай, метро и т.д.).

5. Оптимизация архитектурно-планировочной структуры и функционального зонирования новых территорий с учетом коттеджной и дачной застройки (сочетание жилых зон, индустриальных парков, общественно-торговых зон, природно-рекреационных парков).

6. Создание градостроительных центров новых территорий на базе существующих городов.

Модель лучевого развития, начиная с юго-западного сектора, может быть использована при разработке планов развития других секторов Москвы. Кроме того, эта модель может быть использована в отношении других городов страны, развитие которых имеет общие черты с развитием Москвы.



Рис. 3. Существующие и перспективные зоны развития Москвы в рамках Московской агломерации

Пространственное развитие Москвы и Московской области требует единого взаимоувязанного подхода, учитывающего экономические, социальные, экологические и территориальные проблемы как Москвы, так и Московской области.

Среди проблем, сдерживающих дальнейшее развитие Москвы и Московской агломерации в целом, можно выделить:

- концентрация рабочих мест в Москве, особенно в ее центральной части, и их недостаток в других районах Москвы и Московской области предопределяет чрезмерную маятниковую трудовую миграцию, выходящую на транспортную систему (как при

везде в город, так и внутри Москвы), социальную сферу и экологию Москвы и Московской области; городская среда перестала удовлетворять потребностям горожан, а для создания более комфортной среды проживания в Москве необходима ее разгрузка, формирование которой может быть достигнуто за счет разработки и реализации принципиально новой схемы расселения населения и размещения производительных сил на территории Московской агломерации;

- отсутствие на уровне управления двумя субъектами РФ четко выстроенных механизмов взаимодействия, обеспечивающих эффективное совместное решение комплексных социально-экономических и градостроительных задач.

Проблемы Санкт-Петербургской агломерации. Это второй по величине агломерация РФ. Численность населения составляет примерно 5,4 млн человек, площадь территории — около 11,6 тыс. км². Пространственная структура города имеет более вытянутую по сравнению с Московской форму, развивающуюся в рамках концентрическо-радиальной модели. Сектора, пересекающие все функциональные зоны, строго следуют основным транспортным магистралям, расходящимся из центра и ведущим из города. Исторический центр города окружен почти замкнутым кольцом промышленной зоны, которая начала формироваться еще в XVIII–XIX вв. Большую часть городской территории занимает пояс «спальных» районов, отличающихся крайне незначительной долей мест приложения труда. Этот пояс окружает обширная зона административно подчиненных городу пригородных территорий.

Проблемы Самарско-Тольяттинской агломерации. Это крупнейшая в России бицентрическая агломерация с центрами Самарой и Тольятти и подцентром Сызранью. На тер-

ритории СТА, составляющей 22% территории области, проживает 73% населения области, сосредоточено более 90% розничного товарооборота, 74% инвестиций, 37% промышленного производства и 30% валовой продукции сельского хозяйства. На территории СТА сложились мощные научно-технический, проектный и профессиональный образовательный комплексы.

Формирование агломерационных процессов в данном регионе и расширение городского пространства имели иные причины, чем в Москве. Это было связано с наращиванием промышленного потенциала и включением в состав города уже сложившихся городских образований. Первая задача территориально-пространственного развития Самарской области – усиление связанности территорий СТА на основе активного использования конкурентных преимуществ двух-ядерной кольцевой структуры СТА, обеспечение диффузии инноваций на периферийные территории.

Стратегическое развитие СТА связано, прежде всего, с укреплением статуса городских округов Самары и Тольятти как крупнейших производственных, инновационных, научных, образовательных, культурных и туристических центров Поволжья и всей Российской Федерации.

Социальные стандарты и социальные нормы *цивы* *комфор* *та* *пространственной среды*. Одна из ключевых проблем пространственного развития крупных городов – проблема качества городской среды, уровень ее комфортности для населения. Стандарт комфорта пространственной среды (далее – стандарт) – это ориентир для стратегического планирования развития крупного города, отражающий, с одной стороны, общественные потребности населения и бизнеса, а с другой, возможности обеспечения этих потребностей. Такие стандарты должны содержать исчерпывающий перечень количественных показателей и качественных требова-

ний, правил, выполнение которых обеспечивает гарантируемый уровень комфорта пространственной среды.

Показатели качества пространственной организации городской среды должны отражать и выражать реальные, значимые и осознанные потребности и соответствующего общества в целом, и его отдельных социальных групп, в первую очередь тех, которые объективно нуждаются в социальной поддержке. Основное внимание должно быть уделено таким факторам комфортности пространственной среды, как экологический комфорт; функциональное соответствие; пространственно-временная доступность жизненно важных и социально значимых объектов; многообразие и структурная упорядоченность пространственной среды.

Необходимо также учитывать экономические факторы, влияющие на формирование комфортной пространственной среды в том числе, экономические потери от ее низкого качества; объем ресурсов, которые могут быть направлены на формирование комфортной пространственной среды; возможности использования экономически эффективных, ресурсосберегающих способов и средств повышения комфорта пространственной среды; возрастающую роль комфортности пространственной среды в привлечении инвестиций, диверсификации экономики, стимулировании инноваций.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под пространственным развитием крупного города? Охарактеризуйте особенности этого процесса в РФ.
2. Перечислите основные характеристики городского пространства. Обоснуйте их значение для анализа пространственного развития города.
3. Охарактеризуйте основные современные формы пространственной организации крупных городов.

4. Как определяются границы агломерации?
5. Какие виды зон выделяются в пределах агломерации?
6. Как осуществляется управление пространственно-территориальным развитием?
7. Назовите основные документы и регламенты территориального планирования.
8. Охарактеризуйте основные проблемы пространственного развития Москвы и Санкт-Петербурга.
9. Какими показателями определяется качество городской среды?

Рекомендуемая литература

1. Анцилца Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение. Учебное пособие. 4-е изд., перераб. и доп. Екатеринбург: УрГЭУ, 2010.
2. Бранч М. Проектирование городской среды. М., 2008.
3. Гутнов А.Э. Город как объект системного исследования. М., 2007.
4. Лаппо Г.М. География городов. Учебное пособие. М., 2007.
5. Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А. Москва и столичный регион. Проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития. М.: Экон-Информ, 2011.
6. Листенгурт Ф.М., Портянский И.А., Юсин Г.С. Программно-целевое планирование систем населенных мест. М., 2007.
7. Махроva А., Нефедова Т., Трейвиш А. Московская область сегодня и завтра. Тенденции и перспективы пространственного развития. М.: Новый хронограф, 2008.

1.4. РОЛЬ КРУПНЕЙШИХ ГОРОДОВ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Состояние и развитие процессов урбанизации в Российской Федерации определяется общемировыми закономер-

ностями и значительными географическими, историческими и экономическими особенностями страны. Исследованию этих проблем посвящены труды, В.Л. Глазычева, Г.М. Лаппо, В.Н. Лексина, А.И. Трейвиша, Н.В. Зубаревич, и др. Несмотря на то, что в древности русские земли называли гардарикой, т.е. страной городов, назвать Россию городской было бы, по определению В.К. Ключевского, слишком неточно, как по отношению количества городов к пространству, так и по характеру городов. Среднее расстояние между ними в обширной зоне Европейской России к XX в. достигало 60–85 км, на Урале – 150 км, в Сибири – 500 км. Догнать развитые страны по доле городского населения удалось примерно к 1980 году. Таким образом, для России характерна поздняя и быстрая урбанизация¹. В настоящее время в городах проживает около 70% населения России, статус города имеют 1100 населенных пунктов.

В современной России, по определению Н.В. Зубаревич, сформировались четыре типа городов-центров роста:

- федеральные города Москва и Санкт-Петербург;
- прочие города-миллионники, сильно отстающие от федеральных столиц;
- города – центры регионов (независимо от численности их населения, что подтверждает влияние статусного фактора);
- монопрофильные города с ведущими предприятиями крупных компаний, в основном экспортно-ориентированных.

В качестве факторов развития этих групп городов выделены статус города, обеспечивающий концентрацию фи-

¹ Трейвиш А.И. Центр, район и страна. Инерция и новации в развитии российского крупного городского архипелага // Крупные города и вызовы глобализации / Под ред. В.А. Колосова и Д. Эккерта. Смоленск, 2009.