

## Глава 2.

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ УРБАНИЗАЦИИ

#### 2.1. Города и размещение производства.

Для индустриальных стран характерна концентрация их производства и населения в городах. Между ними - “экономическая пустыня”, где живут остатки когда-то многочисленного сельского населения и размещаются мелкие объекты обслуживания и сырьевых отраслей. Под впечатлением этого факта я определил когда-то регион как “пустое пространство, натянутое на каркас из сети городов”. И чем дальше, тем больше это положение усугублялось, так как вокруг городов стала концентрироваться уже не только промышленность, но и сельское хозяйство.

Ключ к пониманию современных городов надо искать в законах размещения промышленности. Разумеется, у каждой отрасли они свои, и об этом написаны целые книги. Но если взглянуть на промышленность в целом, “с птичьего полета”, то бросается в глаза деление ее на две группы отраслей. Первая из них охватывает добычу и начальные стадии обработки сырья - до получения компактных (и поэтому транспортабельных) субстанций - металлов, смол, пресспорошков, пиломатериалов, фанеры и т.п., которые мы предложили называть “чистыми материалами”<sup>1</sup>. Вторая группа отраслей охватывает заключительные стадии обработки, когда из этих материалов изготавливают конкретные средства труда и предметы потребления.

К отраслям первой стадии относятся добыча, обогащение и плавка руд, первичная обработка другого минерального, лесного и сельскохозяйственного сырья, значительная часть химических производств, электроэнергетика и др. Отрасли второй стадии - машиностроение, швейная и обувная промышленность, обработка пластмасс и резины (внутри химической промышленности), производство хлебных и кондитерских изделий и т.п. В середине 60-х гг., когда процесс урбанизации в СССР был в самом разгаре, на долю отраслей первой стадии приходилось, по нашим подсчетам, 37% всех занятых в промышленности, а на долю второй – соответственно, 63%<sup>2</sup>.

Отметим, что речь идет об очень глубоком разделении – актуальном не только для материального производства, но и, к примеру, для науки. Ведь ученые из массы единичных фактов (аналог сырья) так же вырабатывают сначала общие понятия (аналог “чистых материалов”), а уже затем из них конструируют теоретические системы и модели (аналог готовых изделий).

Разделение промышленности на две стадии определяет тяготение отраслей либо к источникам сырья, либо к местам потребления готовой продукции. При этом первичные отрасли размещаются, как правило, вблизи сырья (из-за дороговизны его перевозки в необработанном виде), а отрасли второй стадии - в районах потребления готовой продукции. *Системы размещения этих двух групп отраслей, ориентированные*

---

<sup>1</sup> Одни и те же продукты могут выступать при этом в разной роли: так, чугун является простым материалом при переделе его в сталь и “чистым” - при использовании в литейном производстве.

<sup>2</sup> Этот расчет был произведен на основе формы “СО”; наибольшие сложности возникли с двумя подотраслями пищевой промышленности – мясной и чайной, которые пришлось делить на субъективной основе.

*относительно друг друга по критерию минимума совокупных затрат, и порождают набор городов различной величины.*

Исторически это выглядит так, что частая сеть малых городов, обслуживавших маленькие, замкнутые сельские районы, превращается в *систему городов* разной величины, каждый из которых представляет собой специализированное звено экономической и социальной системы всей страны. В этой территориальной структуре точечные пункты основной обработки - большие города - доминируют над окружающей их аграрно-сырьевой периферией. Так что именно деление производства на стадии лежит, в конечном счете, в основе исторической противоположности города и деревни, метрополий и колоний, развитых районов и районов - сырьевых придатков.

В дальнейшем, размещение предприятий происходит, как правило, на базе уже существующих городов и транспортных путей. То есть в рамках общего процесса воспроизводства совершается воспроизводство сложившейся системы размещения производительных сил.

Рост городов сопровождается изменением их экономической структуры, переходом от первичной к более глубокой обработке сырья. При этом снижается количество отходов в расчете на одного занятого. В результате самые плохие санитарно-гигиенические условия складываются – вопреки ожиданиям - не в крупнейших, а в средних по численности населения городах, вынужденных специализироваться на первичной обработке сырья, дающей массу вредных отходов.

С экономической точки зрения, города представляют собой средство накопления и маневра ресурсами. Хозяйственные взаимодействия в них напоминают, по своей интенсивности, внутриядерные процессы физики. Их общим результатом становится уже упомянутая ранее “урбанизационная экономия” (основная часть “эффекта агломерации”, представляющая, по своей экономической природе, дифференциальную

ренту по положению, созданную прошлыми капиталовложениями в городскую инфраструктуру). Эта экономия порождена *общественной связью* предприятий и не нашла поэтому адекватного выражения в западной экономической теории, изучающей, главным образом, их *индивидуальное поведение*. (Так же и география занималась скорее описанием естественных свойств данного места, чем ансамбля его связей с другими местами).

Сеть городов образует экономико-географический базис (“опорный каркас”, по Г.М.Лаппо) региональных систем. Задавая их внутреннюю структуру, она делает необходимой в динамике тесную увязку регионального развития с городским - “*управление через урбанизацию*”.

## **2.2. Градостроительные условия и требования к развитию экономики.**

Градостроительные условия развития российской экономики - важная составная часть общей системы условий ее функционирования и развития. Они отражают фундаментальное изменение условий хозяйственной деятельности при переходе от равномерного сельского расселения к высококонцентрированному городскому. Учет градостроительных условий формирует систему градостроительных требований к развитию экономики России, которые должны стать одной из “несущих конструкций” экономической политики. Сейчас это требование не выполняется: разработка экономической политики ведется на основе упрощенных моделей, без учета объективных закономерностей развития городского и сельского расселения. Города и расселение трактуются как пассивные “приемники” импульсов, исходящих из “большой экономики”, не способные существенно повлиять на решения, принимаемые корпорациями и финансовыми структурами.

В этих условиях анализ градостроительных условий и требований к развитию экономики России позволит сконцентрировать информацию о состоянии и проблемах городов и “перевести” ее на язык целей, ресурсов и механизмов экономической политики.

### 2.2.1. Оценка градостроительных условий развития экономики России.

Существует обширная литература, посвященная состоянию и проблемам городов. Взятая в целом она и является ответом на вопрос о градостроительных условиях развития экономики. Наша задача - в тезисной форме выделить из этой литературы главные факты, определяющие *характер связи* между городом и экономикой на современном этапе.

1) Как уже отмечалось, преобладание городского населения предъявляет жесткие требования к структуре занятости, уровню доходов и образу жизни. К сожалению, использованные в 90-е гг. стратегии экономической политики не учитывали эти императивы. Это стало следствием упрощенной экономической логики, в соответствии с которой большая часть обрабатывающей промышленности России (а именно она образует ядро экономической базы больших и средних городов) неконкурентоспособна и подлежит скорейшей ликвидации<sup>3</sup>. В результате процесс реструктуризации российской экономики пошел по пути пассивного приспособления созданной в советские годы отраслевой и региональной структуры к запросам мирового рынка.

2) Отражением этой стратегии стала *депрессивная стабилизация городского расселения*. За 90-е гг. уменьшилась не только общая численность, но и доля горожан (т.е. городское население уменьшалось

---

<sup>3</sup> Правильным решением была, наоборот, *модернизация* обрабатывающей промышленности *на основе глубокой конверсии* оборонно-промышленного комплекса. См.: Ю.В.Яременко. Избранные труды в трех томах. М.: Наука, 1997-1999.

быстрее, чем все население). На этом фоне общего застоя резко усилилась дифференциация в системе городов. Особенно бросается в глаза феномен Москвы, на долю которой приходится сегодня половина крупных банков России и 90% внешнеторговых фирм. Связанная с этим проблема нарастания экономических, демографических и социальных долгов центра периферии потребует, вероятно, поэтапного решения, связанного, на первом этапе, с повышением роли других крупных городов (“программа региональных столиц”).

3) Внутри городов растет диспропорция между коммерческой и социальной сферой. Так, в Москве всего за три года – с 1997 г. по 2000 г. - торговая площадь выросла с 2,3 млн. кв.м до 3,06 млн. кв.м (т.е. по 10% в год). На 50% увеличилась полезная площадь гостиниц. Генеральный план города закрепляет эту тенденцию, предусматривая рост социальной сферы до 2020 года в 1,6 раза (т.е. средним темпом 2,3% в год), а коммерческо-деловой – в 7 раз (т.е. средним темпом 10,2% в год)<sup>4</sup>.

4) Тяжелый кризис переживает система управления городским развитием. Основное содержание этого кризиса раскрыто в “Национальной доктрине градостроительства России”<sup>5</sup>. Поэтому мы ограничимся кратким перечислением его проявлений:

- деградация систем городского планирования, проектирования и статистического учета (“... редкостью стала разработка генеральных планов городов; основная масса городов не обеспечена современной документацией долгосрочного городского планирования”);

- разрыв городской экономики между конкурирующими ведомственными системами градостроительства, землепользования и управления имуществом;

---

<sup>4</sup> Генеральный план развития Москвы до 2020 года и его реализация. М.: 2002. С.175.

<sup>5</sup> Национальная доктрина градостроительства России. М.: УРСС, 2001.

- произвольное сокращение государственного финансирования коммунального сектора с перенесением этих расходов на муниципальные органы с их крайне слабой налоговой базой;

- общий демонтаж общественно-государственной ответственности за решение жилищной и других городских проблем.

5) Инвестиционный кризис отраслей инфраструктуры, формирующих ядро градостроительных условий развития экономики.

6) Практическое выпадение проблем городов и городской политики из правительственных экономических программ<sup>6</sup>. Для всех этих программ характерен, к тому же, односторонний упор на снижение бюджетных расходов в условиях, когда объективное положение дел в жилищно-коммунальном хозяйстве и других отраслях городской экономики требует, наоборот, их существенного увеличения.

#### 2.2.2. Система градостроительных требований к развитию экономики и экономической политике.

Из градостроительных условий экономического развития вытекают вполне определенные требования к развитию экономики и разработке экономической политики. Речь идет, по существу, о формировании идейной платформы, соответствующей действительному значению городов в современной российской экономике и остроте их проблем. Эта платформа должна исходить прежде всего из перспективы **существенного возрастания роли городов**. Это определяется их центральной ролью в обеспечении перехода российской экономики к устойчивому развитию.

---

<sup>6</sup> “Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу 2002–2004 гг.” (утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р), “Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)”, “Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 г.)” и др.

В этой модели город выступает как *активный субъект* хозяйственной жизни. Это требует внесения в экономическую политику серьезных изменений. Их суть - учет интересов городов и создание условий, необходимых для выполнения их администрациями задач обустройства территории и развития человеческих ресурсов.

Нельзя сказать, что градостроительные требования к развитию экономики – это что-то новое. Они не только известны, но и четко определены в юридически строгой форме “Градостроительным кодексом РФ”. Целый ряд таких требований зафиксирован в “Национальной доктрине градостроительства России”. Ими, наконец, переполнены все конкретные документы градостроительного проектирования. Поэтому настоящая проблема лежит в несколько иной плоскости: почему все эти давно известные и четко выраженные (в том числе количественно, оценками потребных ресурсов) требования “не доходят” до лиц, принимающих решения? Почему в этой системе нарушенной коммуникации между потребностями и их удовлетворением именно градостроительство оказалось в положении “Золушки” российской экономики?

Ответ на все эти вопросы мы будем давать постепенно, анализируя специфику *градостроительства как экономической системы* и сопоставляя ее с общей направленностью современного экономического развития и экономической политики. Здесь же, забегаая вперед, скажем, что причины эти носят весьма глубокий характер и связаны с общим дрейфом современной капиталистической экономики в сторону виртуализации, повышения роли краткосрочных критериев (превращения капитала из “запаса” в “поток”) и резкой дифференциации стран на две группы – имеющих возможность нормального развития общественного сектора экономики и не имеющих такой возможности (причем Россия однозначно попадает, в силу избранной модели развития, во вторую из этих групп).



### 2.2.3. Специфика города как экономической системы.

В “Национальной доктрине градостроительства России” город обоснованно квалифицируется как *генератор роста и развития, один из “локомотивов экономики”*. Это следствие создаваемого им эффекта агломерации – межотраслевого взаимодействия производства и потребления, экологии и технологии, науки и культуры. Экономическая сторона этого взаимодействия определяется процессами функционирования и развития **инфраструктуры**<sup>7</sup>. Причем собственно градостроительство, как это вытекает даже из этимологии данного слова, включающей корень “строительство”, связано, в первую очередь, с долгосрочным, инвестиционным аспектом этих процессов, т.е. с проблемой *развития*. Уже поэтому оно оказалось на обочине современных реформ, заменивших парадигму развития парадигмой выживания<sup>8</sup>.

Для нас наиболее важным аспектом этой проблемы является то, что именно инфраструктура образует технико-экономическое ядро городских систем. Это нашло отражение в известном и, пожалуй, наиболее фундаментальном для градостроительства понятии “каркаса”<sup>9</sup>, которое, в

---

<sup>7</sup> Инженерная, транспортная и социальная инфраструктуры – комплекс сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования, а также объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, обеспечивающий устойчивое развитие и функционирование поселений и межселенных территорий - Градостроительный кодекс РФ. М.: Буквица, 1998. С. 3-4.

<sup>8</sup> В.Н.Лексин, А.Н.Швецов. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997.

<sup>9</sup> Основная проблема управления городским развитием – не распределение территории (т.е. не функциональное или правовое зонирование, между которыми происходят сейчас основные идейные столкновения), а “построение многовидового структурного каркаса, основу которого составляют транспортные и другие коммуникации” (О.К.Кудрявцев. Городские транспортные коммуникации. М.: Знание, 1981. С.3-4).

данном случае должно рассматриваться не с морфологической, а с экономической стороны.

Основу городского каркаса образует система инженерных и транспортных коммуникаций. Характерная для него форма инфраструктурных коридоров обеспечивает, помимо прочих выгод, экономию 30-35% городских земель. Но это значит, что транспортную и инженерную инфраструктуру нельзя рассматривать изолированно, а только как части единой *магистральной среды*.

### **2.3. Значение политики расселения.**

Значение политики расселения определяется функцией среды обитания как материальной основы воспроизводства населения и социальной ориентации экономики. Сейчас документом, определяющим ее основное направление, является “Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации” 1993 года. Однако задачи регулирования расселения сведены ею к выполнению обязательств федерального Правительства по расселению беженцев и вынужденных переселенцев, увольняемых из армии офицеров, “чернобыльцев” и других категорий “льготников”. При всей важности этих вопросов (на деле так и не решенных) нельзя не заметить, что все перечисленные группы, даже взятые вместе, представляют лишь часть населения. Все остальное население, а значит, и динамика расселения в целом остаются при таком подходе вне поля зрения.

Разработаны также федеральные целевые программы развития отдельных групп городов<sup>10</sup>, особенно *кризисных*. Выделяются три группы таких городов, порожденные тремя принципиально разными типами депрессивности. Первая группа – города, *отставшие* в развитии. Эта

---

<sup>10</sup> Примером может служить Федеральная программа “Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России”.

ситуация характерна для городов некоторых республик в составе РФ и для городов-центров сельских районов. Второй тип депрессивности связан с *устареванием* производственной структуры города (из-за истощения месторождений, физического или морального износа выпускаемой продукции, техники и технологий). Третий тип - *города-центры оборонной промышленности и науки*. Здесь единственным объяснением депрессивности может служить недооценка потенциала этих отраслей и необходимости их государственной поддержки в условиях жесткой монополизации мирового рынка высоких технологий. Этим трем типам депрессивности отвечают три типа городской политики, основанные, соответственно, на принципах развития, реструктуризации и создания технополисов.

Все эти программы и мероприятия, безусловно, актуальны. Но даже с их учетом все равно остается впечатление, что нашей политике расселения нехватает чего-то очень важного. По нашему мнению, этим “недостающим звеном” является *ускорение перехода от урбанизации к субурбанизации*.

#### **2.4. Переход от урбанизации к субурбанизации.**

Когда-то в самом начале своей работы я получил задание: выписать из зарубежных отраслевых журналов и отметить на карте места размещения новых химических предприятий. В то время - конец 50-х гг. - это были, главным образом, предприятия нефтехимии, производство полимеров. И вот с чем я столкнулся: несмотря на сравнительно хорошее знание географии я не мог найти на карте почти ни одного из перечисленных в журналах пунктов. Пришлось полезть в атласы и справочники, и вот результат: около 90% новых предприятий нефтехимии оказалось в никому не известных *пригородных поселках* крупных городов США, Канады и Западной Европы. Так я столкнулся с одним из

проявлений самого важного за все послевоенные десятилетия процесса трансформации размещения производства и расселения, вошедшего в научную литературу под названием субурбанизация (в дословном переводе - “пригородизация”).

Начало субурбанизации положил рост спроса промышленных предприятий на землю. Этот рост тесно связан с той особой формой, которую принял технический прогресс на рубеже XIX и XX столетий. Внедрение индивидуального электропривода потребовало перехода к горизонтальным поточным линиям, а значит, - к одноэтажным промышленным зданиям. Крайне землеемкими оказались и другие средства механизации и автоматизации - огромные станки и прессы, землеройные машины, грузовики, автобусы и самолеты.

С ростом количества перерабатываемого сырья и отгружаемой продукции повышается спрос на землю для вспомогательных транспортных сооружений - дополнительных подъездных путей, площадок для разгрузки и стоянки грузовиков, складов и т.п.

Огромные площади занимают при заводские автомобильные стоянки. Каждая автомашина требует 27–30 кв. м, а число их практически совпадает с числом работающих. Вот и получается, что общая площадь стоянок, сплошь и рядом, больше, чем площадь, занятая самим предприятием.

Учитывается потребность в будущем расширении. Помню, когда-то меня очень поразил пример американской фирмы «Вестингауз», у которой резервная территория была в пять раз больше первоначальной площади самого предприятия.

Дополнительным фактором спроса на землю становится сама субурбанизация. Во-первых, чем дешевле земля (а за городом она дешевле), тем быстрее растут земельные «аппетиты» предприятий; во-вторых, при переводе предприятий в пригородную зону приходится делать

их более универсальными: создавать вспомогательные производства, строить объекты торговли и общественного питания, развивать непромышленные службы – от технических библиотек до собственных парков.

Одновременно все острее стали проявляться недостатки города как места для жизни: скученность, беспорядочное смешение жилых, промышленных, торговых, транспортных и иных объектов и др. Эти свойства соответствовали тому уровню производительных сил, когда преимущества их пространственной концентрации могли быть использованы только на очень небольшом расстоянии. В частности, непосредственное соседство жилья с местами работы отражало (наряду с традициями домашней промышленности) низкий уровень развития пассажирского транспорта. Однако развитие производительных сил и рост самих городов превратили эти преимущества в свою противоположность. Компактная планировка стала помехой расширению производственных площадей и работе транспорта. Отсутствие четкой специализации территорий создавало все большие неудобства для предприятий и населения. И, наконец, из-за точечной концентрации производства в городах не удавалось, как следует, приступить к освоению огромных *межгородских территорий*.

В этих условиях все большая часть промышленности, транспорта, торговли и жилья стала перемещаться в *пригородные зоны*. Масштабы этого процесса были такими, что, например, в США уже к концу 60-х гг. XX века большая часть формально городского населения жила фактически в пригородах, а с начала 70-х гг. началось массовое переселение уже в сельскую местность (что, разумеется, не означало возврата этих людей к занятию сельским хозяйством). *Именно стратегия субурбанизации на протяжении всех послевоенных десятилетий являлась ведущей в развитии*

*крупных городов Запада, обеспечив тесную связь реструктуризации их экономики с ростом благосостояния населения.*

В основе субурбанизации лежат особые свойства пригородного местоположения. Если представить над территорией страны “поверхность издержек”, то минимумы ее для конечных отраслей обрабатывающей промышленности будут приходиться, как правило, на пригородные зоны больших городов *независимо от их региональной принадлежности*<sup>11</sup>.

Пусть речь идет о выборе места для предприятия. Его издержки варьируют по мере удаления от центра города (см. рис. 2.1).

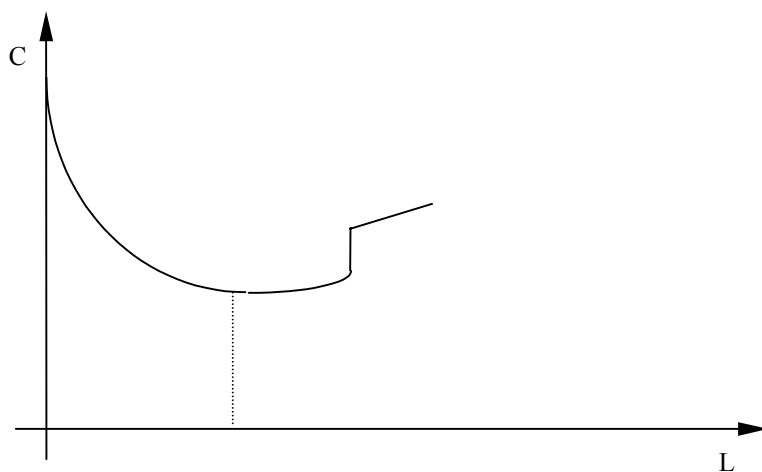


Рис. 2.1: Схема вариации производственных затрат в отраслях обрабатывающей промышленности по мере удаления от центра города<sup>12</sup>.

При этом вначале они высоки - из-за дороговизны земли. Затем - при переходе на окраину и в пригородную зону - затраты быстро понижаются, так как преимущества городского местоположения остаются в силе, а земля быстро дешевеет. Однако при дальнейшем удалении от города затраты нашего гипотетического предприятия вновь начинают расти –

<sup>11</sup> В советской региональной науке господствовало противоположное представление: считалось, что *главные вопросы* размещения производства должны решаться на уровне крупных районов и лишь затем - на стадии выбора конкретной площадки - внутри них.

<sup>12</sup> По оси абсцисс - расстояние до центра города, по оси ординат - стоимость производства единицы продукции.

увеличиваются расходы на инфраструктуру, труднее становится нанимать рабочую силу. В какой-то момент этот рост становится скачкообразным: т.е. на определенном расстоянии от города фактор близости к нему - *при данном развитии транспорта и связи* - перестает действовать.

В этих условиях основной формой развития промышленности становится строительство филиалов и специализированных цехов городских предприятий в пригородных зонах. Этот процесс подчиняется модели «радиальной миграции». То есть, филиалы строятся вне города на линии наименьших транспортных затрат — прямой из центра города вовне, проходящей через головное предприятие. Так учитывается невыгодность сообщения тесно взаимосвязанных производств через городской центр.

Разумеется, кроме промышленности есть целый ряд других функций (сельскохозяйственная, экологическая, рекреационная и др.), которые вообще могут выполняться городами только совместно с сельской местностью. Ареной такого взаимодействия также становятся, в первую очередь, пригородные районы<sup>13</sup>.

К сожалению, в советской системе планирования сельского хозяйства фактор пригородного местоположения не учитывался: планы производства зерна, молока, картофеля и т.п. разверстывались так, как если бы выращивание соответствующих культур и содержание скота вблизи города и в сельской глубинке были равноэффективны. Не зависели от местоположения и закупочные цены. В условиях отсутствия рентных платежей за землю это привело к тому, что транспортные издержки и бездорожье тяжелым бременем легли на глубинные колхозы и совхозы, стали одной из причин их отставания и запустения.

---

<sup>13</sup> Здесь ближе потребитель, доступнее промтовары, электроэнергия, отходное тепло, удобрения, научно-технические услуги, сезонная рабочая сила. Лучше и условия жизни крестьян - благодаря доступности города и возможности сочетать сельское хозяйство с другими видами деятельности.

К сожалению, эти важные различия не учитываются и в нынешнем рыночном механизме. В результате в России, в отличие от других индустриальных стран, влияние пригородного местоположения на работу сельскохозяйственных предприятий за 90-е гг. только усилилось<sup>14</sup>.

Другой “мотором” субурбанизации стала автомобилизация. На Западе она увеличила реальную скорость передвижения в 2-4 раза, а радиус трудовых поездок - до 65-80 км. Радиус сбора сельскохозяйственной продукции вырос до 80-160 км. В 2-3 раза увеличилась средняя дальность рекреационных поездок, уменьшилась - благодаря рассредоточению отдыхающих - нагрузка на природные ландшафты.

Социальный эффект автомобилизации определяется разрушением локальных монополий в сфере обслуживания. Так, среднее расстояние от дома фермера до магазина, где он делает покупки, выросло в США за первые полвека автомобилизации (с 1915 по 1966 г.) с 8 км до 80 км.<sup>15</sup>

Классической формой субурбанизации стало строительство городов-спутников. Они распадаются на две группы: промышленные города-спутники и «города-спальни». При этом промышленные спутники старше и больше, но располагаются, главным образом, на периферии урбанизированных районов (т.е. вдали от центрального города). И, наоборот, почти все «города-спальни», хотя и моложе (начали развиваться только после массового распространения автомобильного транспорта), но расположены, как правило, ближе к центральному городу. На первый взгляд, это необъяснимо: ведь освоение пригородных земель должно идти

---

<sup>14</sup> Иоффе Г.В., Нефедова Т.Г. Центр и периферия в сельском хозяйстве российских регионов // Проблемы прогнозирования. 2001. № 6.

<sup>15</sup> Обратной стороной этих достижений стал резкий рост потребности в земле – для автомагистралей, стоянок и гаражей. По имеющимся оценкам, эта потребность составляет 150 кв. м на человека для дорог и еще 27 кв. м – на место для стоянки.



постепенно, последовательно переходя ко все более дальним радиусам городской периферии. Причина «движения внутрь» – переход к автомобильному транспорту, начало массового строительства «городов-спален» в ранее незаполненных секторах между железными дорогами.

С градостроительной точки зрения, субурбанизация означает отказ от высокоплотной многоэтажной застройки, переход от беспорядочного смешения разнокачественных объектов на территории к их четкому пространственному разделению, созданию функциональных зон. Поэтому ее не следует смешивать с механическим *расширением* города<sup>16</sup>. Наоборот, строительство при субурбанизации часто “перескакивает” через ближайшие к городу участки (из-за конъюнктурного удорожания земли у границ существующей застройки). А значит, интенсивность использования земли перестает быть монотонно убывающей функцией расстояния от центра, что, собственно, и образует главный признак перехода от центростремительного к центробежному развитию. Эта тенденция прослеживается теперь и у нас: если раньше население столичных агломераций концентрировалось в их Москве и Ленинграде, то, начиная с 90-х годов оно впервые стало перераспределяться в пользу их областей. Так, за последние 20 лет общая численность населения Москвы и Московской области увеличилась на 530 тыс.чел. Но при этом население Центрального административного округа Москвы уменьшилось на 300 тыс.чел. Все остальное население в пределах МКАД увеличилось на 200 тыс.чел. Первый пояс районов области, бывший Лесопарковый защитный

---

<sup>16</sup> Примером такого механического расширения можно считать решение Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 августа 1960 г. об увеличении территории Москвы до 87,5 тысячи гектаров (почти в 2,5 раза) и передаче в подчинение Московскому городскому Совету депутатов трудящихся территории лесопаркового защитного пояса. Именно тогда Москва доросла (в основном) до своих нынешних границ, совпадающих на значительном протяжении с МКАД.

пояс, принял в себя полмиллиона жителей. И всего на 150 тыс.чел. увеличилось население второго пояса (при том, что население периферийных районов области практически стабильно). То есть и у нас заполняются промежутки между железнодорожными радиусами вблизи города.

Итогом субурбанизации становится постепенная замена города как точечного пункта концентрации производства и населения **урбанизированным районом**<sup>17</sup> - обширной интенсивно освоенной территорией, сочетающей городские функции с сельским хозяйством и организацией отдыха. По существу, речь идет о возникновении новой *формы расселения*. На первый взгляд, это понятие не нуждается в каких-либо комментариях: всем и так ясно, к примеру, чем отличается город от села. Особыми формами расселения являются и города разных размеров: большие, средние и малые.

Настоящие трудности начинаются, когда мы переходим от этих привычных форм расселения к более сложным, таким как городская агломерация, конурбация (буквально, «соградие») или мегалополис (буквально, «огромный город»). Во-первых, существует труднопреодолимый соблазн разлагать эти более сложные формы расселения на составляющие «кирпичики», т.е. на все те же большие, средние и малые города и сельские поселки. Именно так поступает наша

---

<sup>17</sup> Среди советских исследователей одним из первых обратил на это внимание географ П.И.Дубровин: «В наше время в ходе индустриализации и урбанизации экономически развитых стран - писал он - город перестал быть самой высшей и сложной формой организации совместной жизни людей и начал все явственнее и чаще входить в качестве составной части в более сложные общественно-географические образования - агломерации городов» (Дубровин П.И. Агломерации городов // Вопросы географии. География городов и сельских поселений. Сб. 45. М., 1959). Отметим, что в районах нового освоения специфическим вариантом урбанизированного района становятся промышленные бассейны.

статистика, не признающая, в отличие от американской, никаких городских агломераций. Во-вторых, негативную роль играет разнообразие употребляемых терминов - от “стандартного метрополитенского статистического ареала” (США) до “города-района” (Канада) и “глобального города”. Я сам, открывая для себя эти структуры в статьях 1960-1961 гг.<sup>18</sup>, не удержался от словесных новообразований, окрестив их “обширными зонами интенсивного освоения” и “пригородно-бассейновой формой расселения”. По-видимому, наилучшим из употребляемых терминов является все же “урбанизированный район”<sup>19</sup>.

Применительно к этой новой форме расселения становится некорректным употребление такого термина, как «малые и средние города». Ведь города-спутники, будучи по размеру, как правило, малыми и средними, с точки зрения условий для размещения производства, практически ничем не отличаются от крупных городов (что и подтвердили соответствующие исследования, начиная с Александерссона). И, наоборот, «настоящие» малые города, расположенные вне зон влияния больших, специализировались в США только на немногих отраслях легкой, пищевой и деревообрабатывающей промышленности.

Тезис о субурбанизации явился полной неожиданностью для той части наших специалистов, которая ориентировалась только на традиционные формы расселения и создала – на основе их сравнения -

---

<sup>18</sup> Пчелинцев О.С. Рациональное размещение производства и проблема больших городов // Вопросы философии. 1961. № 2. Спустя пять лет эта статья была перепечатана в книге “Социология в СССР”. Т. 2.

<sup>19</sup> Отметим, что урбанизированный район вполне подходит под введенное А.Ю.Ретеюмом понятие “нуклеарной системы” - единства изучаемого объекта и порожденных им (и направленных на него) связей. Речь и в самом деле идет о *становлении новой региональной системы на базе интенсификации связей города и экспансии его на пригородные территории.*

концепцию т.н. “города оптимального размера - от 50 до 200 тысяч жителей и, в широких пределах, - от 10 до 400 тысяч жителей”<sup>20</sup>. Ее сторонники считали, что рост городов, за определенными пределами, снижает эффективность производства и ухудшает условия жизни. Отсюда делался вывод о необходимости “всемерно ограничивать рост крупных городов”<sup>21</sup>. Конечно, это было чистой утопией: в реальности даже Москва не только продолжала расти, но и получала многочисленные привилегии.

На практике ограничительная политика вела к тому, что основное внимание уделялось не разработке положительной программы развития крупных городов, а негативным приемам его сдерживания. Из-за запретов на новое строительство и реконструкцию в таких городах (первое постановление на этот счет было принято еще в 1931 году) тормозилась модернизация их хозяйственных комплексов, а наука и высокие технологии оказывались невостребованными. Искусственные ограничения городского роста уродовали процесс урбанизации<sup>22</sup>. И, наконец, сами средние города (объявленные “оптимальными”) в условиях тогдашней бурной урбанизации выступали просто как “промежуточная станция” на пути к большому городу, так что ждать от их развития какого-либо иного результата не было оснований.

---

<sup>20</sup> Давидович В.Г. О развитии сети городов СССР за 40 лет // Вопросы географии.

География городов и сельских поселений. Сб. 45. М., 1959.

<sup>21</sup> С идеологической точки зрения, это был, пожалуй, наиболее интересный пример сращивания официального марксизма с наследием русского народничества и западных антиурбанистских концепций, потому что в самом марксизме никаких оснований для столь резкого осуждения именно крупных городов не содержалось.

<sup>22</sup> Классический пример - прописка, мешавшая жить простым гражданам, но нисколько не препятствовавшая гигантскому въезду в большие города “по лимиту” и вертикальным перемещениям номенклатуры.

В 70-е – 80-е гг. идея субурбанизации (соединения экономических и социально-культурных преимуществ города с экологическим и территориальным потенциалом межгородской периферии) была использована при разработке институтами Госстроя концепции «групповых систем населенных мест» - взаимосвязанного развития близлежащих городских и сельских поселений на основе единой транспортной инфраструктуры и сети обслуживания.

В 90-е гг. внимание к этой проблеме вновь ослабло, и это неудивительно - ведь главной пружиной субурбанизации всегда являлся рост потребности в земле. А она в условиях кризиса, наоборот, уменьшилась. Причем не только потребность предприятий (из-за падения производства и свертывания “землеемкого” технического прогресса), но и потребность населения (из-за бедности, малодетности и общего снижения численности). Одновременно из-за уменьшения выбросов ослабли и экологические стимулы к выносу предприятий из крупных городов.

Иначе обстоит дело в перспективе. Здесь вступают в силу императивы развития производственного аппарата, связанные с переходом к новым технологическим системам. Обеспечить такой переход, оставаясь в старых заводских коробках, втиснутых в городскую застройку, невозможно. Нужна *территориальная реконструкция* городских предприятий - создание их филиалов и специализированных цехов в зонах оперативного контакта с головным предприятием. Макроэкономическое значение этого процесса определяется *соединением реструктуризации производства с созданием пространственных предпосылок для ускоренного роста благосостояния населения.*

Мы не будем перечислять все аргументы “за” субурбанизацию. Назовем только некоторые.

1) Необходимость реструктуризации строительной базы. От советского периода наша страна унаследовала крупнопанельное

домостроение, которое практически по всем показателям - энерго-, металло- и цементоемкости, капиталоемкости, суммарным трудовым затратам, архитектурному облику и комфортности зданий - уступает другим видам строительства - из монолитного бетона, многопустотной керамики, мелкоблочных материалов, деревянных конструкций. В этих условиях субурбанизация, стимулируя строительство малоэтажного жилья, становится важным фактором модернизации стройбазы. Не нужны лифты, не нужна сложная строительная техника, экономится много металла и цемента. Снижаются и транспортные затраты: ведь из-за отсутствия в большинстве российских городов собственных домостроительных предприятий продукцию ДСК в них приходилось возить из областных центров.

2) Экономия территории. Как показали в 80-е гг. обследования К.К.Карташовой (ЦНИИЭП жилища) в Набережных Челнах, одна и та же семья имела, чаще всего, и городскую квартиру, и садовый участок, и (в другом месте) картофельный огород, и (в третьем месте) гараж. Все это вместе требует гораздо больше земли, чем один благоустроенный коттедж с приусадебным участком и гаражом. Так что при высокоплотной застройке малоэтажное пригородное строительство позволяет сэкономить даже территорию.

3) Массовое владение земельными участками. По данным выборочного 5-процентного обследования населения 1994 г., их имели 58,3% домохозяйств (семей и одиночек). Даже в Москве эта доля составляла 21,4%. Из них почти 3/4 приходится на садовые и дачные участки, до которых (в отличие от приусадебных) приходится добираться на личном или общественном транспорте. В Московской области доля садово-дачных участков ниже (чуть больше 50%), но зато имеет их почти половина домохозяйств (46,6%). В Санкт-Петербурге и Ленинградской области земельные участки имеют 26,6% домохозяйств города и 63,1%

домохозяйств области. Причем даже в области доля приусадебных участков составляет всего одну треть. Все это, безусловно, стимулирует субурбанизацию.

4) Автомобилизация. Действие этого фактора может проявиться весьма резко. Ведь в советский период в генеральные планы наших городов закладывалась как “потолок” норма автомобилизации 150 автомашин на 1000 жителей. Москва перешла этот рубеж уже в 1995 г., а сейчас число личных автомобилей на 1000 жителей перевалило в ней уже за 200. В результате возник своеобразный “избыток населения, обусловленный транспортом”, который, с течением времени, будет постепенно “выдавливаться” за пределы города. А ведь автомобилизация – классический пример процесса с положительной обратной связью в том смысле, что, чем больше в городе автомобилей: а) тем хуже условия для работы общественного транспорта; б) тем дешевле машины на вторичном рынке. Поэтому даже противодействующие ей факторы, такие как перегрузка улично-дорожной сети и отсутствие стоянок, могут стать стимулами субурбанизации, если в число рассматриваемых альтернатив включена возможность переезда в пригород.

Конечно, субурбанизация – это перспектива, в первую очередь, для больших городов. Для городов и поселков, не попадающих в зоны их тяготения, оправдана стратегия преимущественно автономного развития на основе сочетания небольших предприятий промышленности и сельского хозяйства с охраной природы, лесовосстановлением, организацией отдыха и туризма. Эта стратегия экологического обустройства окружающих территорий (ландшафтное проектирование, создание “экопарков”) особенно актуальна для малых и средних городов Нечерноземья и зоны Севера, где она позволяет (в конечном счете) обратить на пользу их жителей даже такой сугубо негативный процесс, как продолжающаяся депопуляция этих районов. На практике это будет

означать концентрацию ресурсов в их пригородных районах при одновременном усилении специализации глубинных районов на функциях охраны природы и организации отдыха.

## **2.5. Стратегические планы развития городских агломераций**

Управление субурбанизацией плохо укладывается в рамки существующих организационных форм, требует для себя новых концептуальных и технологических решений. Это стало особенно очевидно в 90-е гг., когда из-за резкого ослабления государственного регулирования развитие городских агломераций стало принимать уродливые формы. Вокруг городов выстраиваются “котлованы, свалки, отвалы пород, технические озера, разваливающиеся деревеньки”; в Подмоскovie “2/3 отведенных под коттеджную застройку территорий не имеют необходимых экологических обоснований и градостроительной документации”<sup>23</sup>.

Уроки стихийной субурбанизации 90-х гг. весьма поучительны. Оказалось, что даже роскошные особняки - в условиях отсутствия коммуникаций и социальной инфраструктуры – являются отнюдь не лучшим вложением капитала, что автономное решение проблем отопления, водоснабжения и канализации под силу лишь ничтожному меньшинству и что, вообще, зимнее жилье требует в 4-5 раз больших затрат, чем летнее<sup>24</sup>.

Решению всех этих проблем могла бы помочь разработка *стратегических планов развития городских агломераций*<sup>25</sup>. Употребление

---

<sup>23</sup> Генеральный план развития Москвы до 2020 года и его реализация – М.: 2002, с.184.

<sup>24</sup> Финансовые известия, № 48, 1998.

<sup>25</sup> Сейчас стратегические планы разрабатываются, главным образом, для отдельных городов (начало этой работе было положено в Санкт-Петербурге). Однако природе



термина “стратегический план” связано, в данном случае, прежде всего с юридической неформальностью городской агломерации как объекта планирования. Здесь мы сталкиваемся с серьезным противоречием: с одной стороны, именно уровень агломераций является *объективно самым важным* для территориальной организации российской экономики и уже поэтому нуждается в эффективном управлении. С другой стороны, они никак не оформлены официально и не являются, в отличие от США, даже объектом статистического учета. Поэтому планировать развитие городских агломераций можно только на основе специальных договоренностей между городом и областью (республикой, краем), и объектом этой работы должны стать именно *стратегические* аспекты их развития, а не текущие вопросы, решаемые этими органами в их повседневной работе.

Разработка стратегических планов развития городских агломераций позволит: 1) соединить, на конкретном объекте, методологию и технику территориального планирования с градостроительным проектированием; 2) обеспечить реализацию экономического и научно-технического потенциала крупных городов в единстве с пригородными зонами; 3) отработать специфический для России механизм *сезонной* субурбанизации.

Что касается первой задачи – соединения территориального планирования с градостроительным проектированием, то сейчас стратегия развития крупных городов представлена, в основном, именно документами градостроительного проектирования<sup>26</sup>. Тема взаимодействия города с

---

стратегического планирования больше соответствует их разработка для *системных объектов*, какими являются в реальности именно агломерации.

<sup>26</sup> Например, для Москвы таким документом является Генеральный план развития города на период до 2020 г., а для столичного региона в целом - «Основные направления градостроительного развития Москвы и Московской области, одобренные в 1992 г. решением Объединенной коллегии органов управления Москвы и Московской

областью решается в них, в лучшем случае, с позиций *расселения*. Но крупные городские агломерации - это не только системы расселения, но и одна из несущих конструкций экономики. А значит, вопросы взаимодействия крупных городов с окружающими территориями должны быть рассмотрены также *с позиций народного хозяйства в целом*, т.е. через призму планирования. Это особенно актуально для таких агломераций, как Московская, Санкт-Петербургская и Новосибирская, в которых наиболее перспективным сценарием вполне может оказаться именно совместное использование инновационного потенциала города и пригородной зоны (решение второй задачи).

Последней в этом списке задач была названа отработка механизма *сезонной* субурбанизации. Имеется в виду, что в России - с учетом климата и финансовых возможностей большинства населения – субурбанизация, в отличие от западных стран, должна пойти не по пути массового переселения из города в пригород на постоянное жительство, а по пути строительства в пригородных зонах **вторых жилищ**, используемых для проживания только в теплое время года<sup>27</sup>. В этих условиях усилия проектировщиков должны быть направлены, в первую очередь, на создание таких видов социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры, которые могли бы обслуживать сезонное население пригородных районов наших крупнейших городов в летний период.

---

области, и «Приоритетные направления сотрудничества Москвы и Московской области».

<sup>27</sup> Это справедливо не только для дачных и садовых кооперативов, но и для построенных в последние годы дорогих коттеджей и особняков. Жить в них постоянно все равно невозможно из-за отсутствия поблизости школ, которые бы удовлетворяли запросам богатых родителей. Конечно, эта проблема решена в США. Но там, в отличие от России, существует община, а до 80% налоговых поступлений в местные бюджеты дает налог на собственность, т.е. сами же коттеджи.

Отметим, что такое развитие субурбанизации позволит избежать значительных издержек, связанных с той формой полного, по существу, отрыва от города (массового "бегства" предприятий и населения в пригороды), которую принял этот процесс в США<sup>28</sup>. С учетом этого опыта можно ожидать, что российская модель субурбанизации, дающая возможность жить часть года в городе, а другую часть (отпуск и выходные дни в теплое время года) – в пригороде, окажется *в долгосрочном плане* более эффективной, позволит сочетать преимущества обеих форм расселения.

**Основные принципы стратегического планирования городских агломераций.** Предлагается положить в основу стратегического планирования городских агломераций следующие принципы (они же, за исключением первого, и основные *направления* их разработки):

1. Базирование на всей системе предшествующих планово-программных и проектных разработок по городу и области, сохранение преемственности их социально-экономического и эколого-градостроительного развития. В то же время стратегические планы должны существенно менять направленность этого развития в сторону их более тесной связи.

2. Обеспечение последовательной интеграции всех видов инфраструктуры города и области. Эта проблема особенно остро стоит для транспортной инфраструктуры. Здесь необходимы не просто инженерные, но прежде всего *политические* решения:

- о развитии сети магистралей, связывающих город с областью;

---

<sup>28</sup> Реферат посвященного этой теме Круглого стола ведущих архитекторов и планировщиков США (City and Suburb. What quality of life? // Harvard Magazine, January–February 2000) приводится в Приложении 1. Он интересен прежде всего тем, что позволяет взглянуть на проблему субурбанизации сквозь призму "пятьдесят лет спустя".

- о взаимодействии индивидуального и общественного транспорта;
- о регулировании автомобилизации (во взаимосвязи с улично-дорожным строительством).

Иначе мы повторим все ошибки, допущенные при развитии крупнейших городов Запада и «Третьего мира».

3. Сохранение социального единства пространственной среды города и области (предотвращение социально-пространственной сегрегации). Средством достижения этой цели должна стать система государственных стандартов доступности социальных услуг и качества городской и сельской среды<sup>29</sup>.

От советского периода своей истории наши большие города унаследовали в целом однородную социальную среду. Сейчас эта однородность распадается. Но приходящая ей на смену социально-пространственная сегрегация, превращая механизмы соседского взаимодействия в способ передачи богатства или, наоборот, бедности из поколения в поколение, ведет к “застыванию” социальных различий в классовые. Не случайно, даже в такой стране, как США, где вера в рынок достигла апогея, предпринимаются сейчас усилия по формированию жилых массивов для лиц с разным уровнем доходов<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Элементами этой системы являются: а) государственные минимальные стандарты *индивидуального* предоставления социальных благ и услуг и б) **комплексный** (общий для всех жителей) **социальный стандарт** развития городской и сельской среды, включающий параметры жилья, культурно-бытового и рекреационного обслуживания, инженерной и транспортной инфраструктуры, благоустройства территории и охраны окружающей среды.

<sup>30</sup> James E. Rosenbaum, Linda K. Stroh, and Cathy A. Flinn. Lake Parc Place: A Study of Mixed-Income Housing // Housing Policy Debate, Volume 9, Issue 4, 1998.

4. Мобилизация на цели развития всего ресурсного потенциала урбанизированных регионов<sup>31</sup> (а не только бюджетных ассигнований) с использованием адекватных рынку инструментов координационного управления.

**Проблемы, решаемые в стратегическом плане.** Эти принципы должны лечь в основу *решения проблем* городских агломераций. Вот их краткий перечень.

1. Интеграция экономической базы города и области.

В условиях современной России проблема экономической базы носит *качественный* характер. То есть это вопрос прежде всего, о типе будущего хозяйственного комплекса городской агломерации, о том, что должно стать *ядром* ее экономической базы – традиционная обрабатывающая промышленность (как это было в советские времена), отрасли торгово-банковского обслуживания (как это случилось в некоторых наиболее преуспевших городах в 90-е годы) или отрасли инновационного (= научно-технического) комплекса?<sup>32</sup> Что касается конкретного состава экономической базы, то в условиях рынка информацию о нем получают обычно путем опроса фирм о планах их деятельности, числе занятых, ожидаемых доходах и т.п.

2. Демографические проблемы – низкая рождаемость, старение, снижение качества населения, рост неконтролируемых миграций.

3. Сближение социальных стандартов города и области (образовательных, пенсионных и др.). Речь идет не только о зарплатах учителей и уровне пенсий. Для сближения образовательных стандартов города и области должны быть использованы естественные преимущества

---

<sup>31</sup> Имеются в виду «ресурсы совместного использования» – территория, рекреационные ресурсы, рабочая сила и др.

<sup>32</sup> Для Москвы и Московской области эта проблема будет рассмотрена в одном из параграфов пятой главы.

школ, расположенных в пригородной и сельской местности, такие как возможность создания пришкольных садов и испытательных участков, введения современных циклов экологического воспитания и обучения и др. Ждут проработки и вопросы более «дальнего прицела», такие, например, как создание в дачно-курортных местностях специализированных «городков пенсионеров» (по образцу американских retirement towns)<sup>33</sup>.

4. Организация землепользования на всей территории городской агломерации<sup>34</sup>. Совместное (с областью) регулирование жилищных рынков.

5. Финансирование проектов, совместно реализуемых городом и областью (координация их бюджетного планирования на основе согласованных прогнозов доходов, динамики налоговой базы и масштабов долевого участия предприятий; создание совместных фондов).

6. Оценка эффективности плана: здесь предпочтение должно быть отдано критерию приращения национального богатства на всей территории города и пригородной зоны.

7. Гуманизация городского, пригородного и сельского пространства; развитие самоуправления.

---

<sup>33</sup> Решение данной проблемы не должно увязываться со сдачей городу занимаемых пенсионерами квартир – ведь они предназначены, как правило, для передачи по наследству.

<sup>34</sup> Это предполагает, очевидно, разработку для всей территории агломерации единого пакета планировочных документов.