

**Координация развития Санкт-Петербургской агломерации –
предпосылки, ограничения, механизмы, институты**

А.А. Антонова

*Институт проблем региональной экономики Российской академии наук,
г. Санкт-Петербург*

Санкт-Петербург и Ленинградская область являются различными субъектами Российской Федерации уже более пятнадцати лет; на сегодняшний день они имеют различные нормативно-правовые базы, находятся на разных уровнях социально-экономического развития, оба региона динамично развиваются и ведут на протяжении последних лет конкурентную борьбу за привлечение инвестиций. При всем этом они являются единым целым в социально-экономическом, историко-культурном и даже территориальном смысле. Однако недостаточное взаимодействие и недостаточная скоординированность действий города и области препятствует дальнейшему эффективному развитию всего региона, наращивая внутрирегиональную конфликтную среду, а также частично ставит под угрозу развитие региона как «мостика» сотрудничества между Россией и странами ЕС, на что СЗФО в последние годы ориентирован особенно.

В настоящее время проблема формирования и развития Санкт-Петербургской агломерации особенно на слуху. Санкт-Петербургская агломерация относится к типу моноцентрических агломераций, формирующихся вокруг социально-экономического центра. Агломерация включает пятидесяти километровую зону, административно подчиненную федеральному центру – Санкт-Петербургу. Площадь территории агломерации составляет примерно 11,6 тысяч км, численность населения составляет более 5 млн человек. Санкт-Петербургская агломерация по величине занимает второе место в России. Агломерация активно развивается, значительным стимулом к этому послужило строительство Кольцевой автомобильной дороги, правда у КАД существует и отрицательный эффект. Дорога замкнула город внутри собственных границ, чем осложнила его транспортно-логистическое развитие.

Сегодня агломерация характеризуется не столько целостностью производственной и расселенческой систем, сколько целостностью рынков: труда, недвижимости, земли, а также уровнем функциональной связанности отдельных ее элементов. Формирование современной агломерации имеет под собой мощные предпосылки и происходит в порядке естественного хода вещей, но процессы, лежащие в его основе, представляются вполне управляемыми. Учитывая значимость агломеративных структур в контексте социально-экономического развития РФ, это объясняет мотивы властных структур актуализировать и усилить доступные инструменты управления процессами складывания и развития современных городских агломераций – центров постиндустриальной экономики.

Как совершенно справедливо подчеркивается в материалах проекта Тасис «Стратегия сотрудничества Санкт-Петербурга и Ленинградской области в контексте Северо-Западного региона России», «город и окружающий его регион образуют единую взаимозависимую систему, развитие одной из частей которой зависит от общей экономической ситуации других ее частей.

Если эта общая ситуация неоднозначна, тогда прилегающие регионы становятся более зависимыми от города-центра.

Вышеприведенные данные и тенденции говорят о том, что Санкт-Петербург и Ленинградская Область не являются исключением из правила. В такой ситуации, не только для Города, но и для региона, возрождение экономики является важнейшей задачей. Эта ситуация не характерна в случае экономического процветания, при котором прилегающие территории обладают собственным потенциалом для роста, который, по крайней мере в кратко- и среднесрочном периоде, зачастую опережает рост в городе-центре. В этом случае неудивительно, что прилегающие регионы не стесняются конкурировать с центром, тем самым, нанося относительно небольшой вред общей ситуации. В случае экономического спада, однако, неконтролируемая конкуренция между городом и периферией может привести к серьезным потерям общего потенциала и сдерживанию экономического роста». [1]

Идея объединения в том или ином контексте, разрабатывается уже достаточно давно-с начала 1980-х годов. Не смотря на то, что различны условия экономического развития, задачи и методы

управления, проблемы социального, инфраструктурного, экологического и прочего характера, нехватка территорий для стратегических проектов строительства, необходимость развития транспортной инфраструктуры снова и снова заставляют глав Санкт-Петербурга и Ленинградской области возвращаться к обсуждению вопроса о возможности объединения двух регионов.

В таком случае, при адекватной поддержке координационного органа, новый субъект может располагать большими возможностями для социально-экономического развития. В СЗФО Санкт-Петербург является лидером по многим экономическим показателям, и, соответственно, можно ожидать, что «успешный регион» будет способствовать интенсивному развитию своих новых территорий. Ему, в свою очередь, объединение может дать новые возможности пространственного перераспределения городских объектов, решить наболевшие вопросы расселения и недостатка зон рекреации на территории города.

Административно-территориальные границы Петербурга сегодня походят по телу города и области таким образом, что резко нарушают экономические, социальные и культурно-бытовые связи веками складывавшиеся ранее внутри региона. Территориальный рост города практически привел к переустройству Ломоносовского района, фактически разорванного на две части. Оказался разорванным Всеволожский район. Именно поэтому в основе иерархии подсистем расселения лежит Санкт-Петербург. Город и область имеют тесные социально-экономические взаимосвязи (ежедневные и сезонные миграции населения, рекреационные услуги, общая сеть водоснабжения, обработки и сбора отходов, неразрывность промышленно-сырьевых связей) и необходимо эти взаимосвязи усиливать, развивать, с целью получения от этих связей выгоды, как для города, так и для области.

Любой стратегический план по социально-экономическому развитию любого населенного пункта должен иметь своей целью повышение качества жизни его обитателей. В случае, когда речь идет о возможности объединения города и области главная цель остается (должна остаться) прежней – повышение качества жизни населения.

Сегодня Санкт-Петербург и Ленинградская область являются конкурентными в нескольких зонах интересов, и в первую очередь, в области привлечений инвестиций.

По данным на 2004 год, по объему душевых инвестиций в основной капитал Ленинградская область была лидером на Северо-Западе. Около половины всех инвестиций в экономику области за 2005 г. были сконцентрированы в четырех районах – Выборгском, Ломоносовском, Всеволожском, Киришском, и в г. Сосновый Бор. Ускоренные темпы экономического роста были обусловлены выгодным приагломерационным и приморским географическим положением, высокой обеспеченностью земельными ресурсами и достаточно низкими тарифами «естественных монополий». Сегодня социальные показатели, такие как рост благосостояния, улучшение здоровья населения, качество жизни населения Ленинградской области еще существенно отстают от темпов экономического развития. В ближайших пригородах С.-Петербурга более или менее заметно влияние экономического роста, а по мере удаленности от Санкт-Петербурга, периферийных территорий области, ситуация подчас выглядит критической. Отсутствие собственного областного центра, сильная поляризация области понижает общий эффект от интенсивного экономического роста.

В случае объединения двух субъектов, новый объединенный регион может иметь возможность еще более нарастить выгоды своего географического положения и использовать их в рамках наиболее перспективных направлений развития. Сотрудничество этих двух субъектов целесообразно по направлениям развития партнерских отношений и сотрудничества со странами ЕС, а также по направлениям, связанным с интенсификацией использования внутреннего инвестиционного потенциала нового субъекта. Географическое положение, как города, так и области обусловило постоянство экономических контактов со странами ЕС и тем самым создало мощные предпосылки для развития сотрудничества между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью и этими государствами. Сегодня это развитие может получить новые возможности в связи с освоением объединенным регионом транзитных функций, осуществлявшихся странами Балтии и ЕС. Новый регион может получить новые конкурентные преимущества в борьбе за инвестиции, за счет, во-первых, улучшения экономического имиджа объединенного региона на рынке стран Балтийского региона, во-вторых, за счет общего социально-экономического роста в результате проводимой грамотной координации совместного развития двух субъектов.

На данный момент Санкт-Петербургская агломерация ограничена в пределах пятидесяти километровых зоны. Административные границы Санкт-Петербурга, в ряде случаев грубо нарушают экономические, социальные и культурно-бытовые связи, сложившиеся ранее внутри региона. В ча-

стности Ломоносовский район фактически был разорван на две части. То же самое происходит и с Всеволожским районом. Такая ситуация свидетельствует о том, что нынешние административные границы Санкт-Петербурга, установленные в формальном порядке в зоне ближайших к городу 50 километров, на сегодняшний день являются совершенно не актуальными.

Одним из возможных путей синергетического социально-экономического развития города и области может стать такой шаг, как объединение ближайших территорий области с городом. Предпосылкой такого шага может служить тот факт, что территории города и близлежащие территории Ленинградской области взаимозависимы в социально-экономическом плане. Это обусловлено такими факторами как товарно-сырьевые и промышленные потоки, транспортная сеть, рекреационно-культурные связи, трансфер отходов, водоснабжение и прочие коммуникации, ежедневные и сезонные миграции населения рассматриваемых территорий.

Макет нового региона включает в себя ближайшие к Санкт-Петербургу области, характеризующиеся высокой степенью взаимозависимости с городом. Это в первую очередь территории, на которых располагаются филиалы крупнейших городских предприятий, наукограды, промышленные объекты в городском подчинении, объекты, связанные с городом одной сетью коммуникаций, и т.д., а также территории связанные с городом наиболее плотными миграционными потоками.

«Если два потенциала – Петербурга и Ленобласти – объединятся с умом, будет разработан единый план, в частности, социально-экономический и градостроительный, то это будет огромный эффект для жителей обоих регионов. И я думаю, что этот вопрос обязательно встанет на повестку дня. Прежде чем выходить с такой инициативой, мы должны взвесить все факторы, так как будет необходимо проведение референдума, и мы должны убедить людей в целесообразности этого процесса», – слова В.Матвиенко.

Повторюсь, такой сценарий возможен лишь при наличии грамотного руководства и умелой координации объединительного процесса, на основе четко проработанного плана и с пониманием всех возможных трудностей и ограничений, которые и город и область могут накладывать на этот процесс. А таких трудностей и ограничений не мало.

«Экономическому развитию Ленинградской области и Петербурга ничто не мешает сегодня, так как это рыночная экономика. Экономическому развитию города и области объединение это ничего не даст. Я не изменил своей позиции, потому что нет каких-либо других обоснований и убеждений в пользу объединения регионов», – В.Сердюков.

В СМИ и околополитических кругах муссируются налоговые и финансовые страхи относительно объединения города и области, причем ни один из высказывающих свое мнение по данному вопросу даже не задумался о том, что процесс объединения должен быть скоординирован таким образом, чтобы всех этих трудностей избежать. Проще говоря, осуществить процесс объединения с использованием синергетического подхода, который даст гораздо больше и городу и области.

Добиться стабильного социально-экономического роста в случае реорганизации границ Санкт-Петербургской агломерации можно только при помощи умелой координации совокупного развития территории и при использовании синергетического подхода, который должен лежать в основе любых интеграционных планов. Такой сценарий возможен лишь при наличии грамотного руководства и умелой координации интеграционного процесса, на основе четко проработанного плана и с пониманием всех возможных трудностей и ограничений, которые и город и область могут накладывать на этот процесс.

Такой вариант изменения границ и административного статуса Санкт-Петербурга и Ленинградской области как объединение города и области или изменение границ Санкт-Петербурга в пределах 50-ти километровой зоны (с поправками на существующие социально-экономические связи в регионе) должен рассматриваться в каждом частном случае принятия решений, затрагивающих оба субъекта.

В феврале 2000 года вышла в свет Программа стратегического сотрудничества Санкт-Петербурга и Ленинградской области по проекту Тасис. Одним из важных результатов данного проекта явилось следующее: «Усиление координации социально-экономического развития Санкт-Петербурга и Ленинградской области требует институциональных рамок для управления процессом реализации программы сотрудничества и контроля ее выполнения.

Поэтому в обеих Администрациях были приняты нормативные и законодательные акты по созданию Координационной комиссии по региональному планированию и сотрудничеству. В задачи Комиссии входят: координация регионального социально-экономического развития, дальнейшая

разработка программы сотрудничества, развитие приоритетных проектов сотрудничества, мониторинг и оценка реализации конкретных проектов и программы сотрудничества в целом».

В результате работы специальной Комиссии, состоявшей из руководителей комитетов по экономике, внешнеэкономическим связям и юридических комитетов и служб двух администраций, консультантов-экспертов проекта ТАСИС были разработаны: проект совместного распоряжения двух губернаторов, Положение о Координационной комиссии, состав Комиссии, план работы Комиссии на 2000 г., Положение о Консультативном Совете, Состав Консультативного Совета и другие документы (концепции, пояснительные записки).

Был создан документ по созданию совместного органа Санкт-Петербурга и Ленинградской области для планирования и реализации стратегии сотрудничества – Координационной комиссии по региональному планированию и сотрудничеству. Данный документ был реализован в форме совместного Распоряжения губернаторов Санкт-Петербурга и Ленинградской области «О создании координационной комиссии Санкт-Петербурга и Ленинградской области по региональному планированию и сотрудничеству» от 3 апреля 2000 г.

Данный документ является в данный момент основным в сфере усиления взаимодействия и развития взаимовыгодного сотрудничества Санкт-Петербурга и Ленинградской области, но, к сожалению, в связи с многочисленными разногласиями администраций Санкт-Петербурга и Ленинградской области, его реализация весьма затруднена. На данный момент, на вопрос «Кто занимается координацией сотрудничества Санкт-Петербурга и Ленинградской области?» однозначного ответа так и не дается.

Список литературы

1. Проект Тасис [Электронный ресурс]. – <http://www.tacis-synergy.leontief.net/tacis.phtml?Lang=1&Dir=pilot&Sub=34>

К вопросу об исследовании приграничного сотрудничества в регионах Северо-Запада России

П. А. Вайганова

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

В последнее время различные стороны приграничного сотрудничества являются объектами исследований российских ученых. Среди причин актуальности этих исследований в России можно отметить следующие факторы: социально-экономические и геополитические особенности субъектов РФ, отсутствие отлаженной нормативно-правой базы регулирования приграничных отношений, возможность превращения потенциального «ресурса границы» в один из основных реально действующих факторов социально-экономического развития периферийных территорий. Кроме того, развитие приграничного сотрудничества, приграничных территорий и превращение их в опорные при сотрудничестве с сопредельными государствами являются приоритетными задачами внешней политики РФ.

На сегодняшний момент разработаны общие законодательные нормы, регламентирующие международную и внешнеэкономическую деятельность субъектов Федерации, но одной из важнейших проблем, препятствующих развитию приграничного взаимодействия России с другими странами, остается неразвитость нормативно-правовой базы, регулирующей приграничное сотрудничество. Проект закона «О приграничном сотрудничестве» был вынесен в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Совета Федерации еще в 2004 г., но на тот момент не был поддержан Правительством России. В 2007 г. работу над законопроектом начало Министерство регионального развития и теперь принятие закона планируется до конца 2009 г. По мнению специалистов, закон «О приграничном сотрудничестве» должен стать основой для дальнейшего построения правовой базы и разграничения полномочий между органами власти различных уровней [6].

Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве сообществ и властей, ратифицированная в 2002 г. в РФ, является одним из основных документов, регламентирующих принципы пограничного сотрудничества России, но она носит скорее рекомендательный характер. Существующая Концепция приграничного сотрудничества Российской Федерации (утверждена распоряжением правительства РФ от 09.02.2001 г. №196-р) определяет государственную политику в области приграничного сотрудничества, но отсутствует правовой механизм ее реализации, а федеральное законодательство по-